Dr. H. Indra Muchlis Adnan, S.H., M.H., M.M., Ph.D.
Prof. Dr. Sufian Hamim, S.H., M.Si.

ADMINISTRASI DAN MANAJEMEN PEMBANGUNAN

Konsep, Pendekatan, Teori dan Aplikasi di Indonesia

EDISI REVISI




YAYASAN
INDRA EDUCATION COLLEGE

ADMINISTRASI DAN MANAJEMEN PEMBANGUNAN

Konsep, Pendekatan, Teori, dan Aplikasi di Indonesia

EDISI REVISI

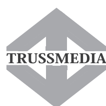
ADMINISTRASI DAN MANAJEMEN PEMBANGUNAN

Konsep, Pendekatan, Teori, dan Aplikasi di Indonesia

EDISI REVISI

Dr. H. Indra Muchlis Adnan, S.H.,M.H.,M.M.,Ph.D.

Prof. Dr. Sufian Hamim, S.H.,M.Si.



Perpustakaan Nasional : Katalog Dalam Terbitan (KDT)

ADMINISTRASI DAN MANAJEMEN PEMBANGUNAN;
Konsep, Pendekatan, Teori dan Aplikasi di Indonesia

I. Administrasi II. Manajemen III. Teks

ADMINISTRASI DAN MANAJEMEN PEMBANGUNAN

Konsep, Pendekatan, Teori, dan Aplikasi di Indonesia

EDISI REVISI

Penulis:

Dr. H. Indra Muchlis Adnan, S.H.,M.H.,M.M.,Ph.D.
Prof. Dr. Sufian Hamim, S.H.,M.Si.

Editor/ Penyunting:

Minan Nuri Rohman

Penyelaras Akhir:

st. Navisah

Cover & Layout:

Creativa studio

Penerbit:

Trussmedia Grafika
Jl. Dongkelan No. 357 Krapyak Kulon,
Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY)
Phone. 0821 34 797 663
Email: one_trussmedia@yahoo.com

Cetakan Edisi Revisi, Februari 2012
x + 107 ; 14 x 20,5 cm
ISBN: 978-602-0992-38-9

KATA PENGANTAR

Alhamdulillahi rabbil 'alain, rasa syukur penulis haturkan kepada Allah SWT atas karunia kenikmatan dan kesehatan yang telah dianugerahkan sehingga penulis dapat menjalani aktivitas sehari-hari tanpa kurang suatu apa pun.

Ilmu manajemen yang merupakan inti dari ilmu administrasi dapat diterapkan/diaplikasikan secara teknis melalui pendekatan yang ditawarkan sesuai dengan keinginan pembangunan bangsa.

Buku berjudul *"Administrasi dan Manajemen Pembangunan; Konsep, Pendekatan, Teori dan Aplikasi di Indonesia"* ini terdiri dari enam (6) bab. Fokus pembahasan buku ini adalah memberi gambaran umum dalam menjelaskan, menyikapi dan memberi solusi masalah pembangunan. Penjabaran di dalam setiap bab meliputi langkah dan penerapan konsep-konsep sebelumnya.

"Tidak ada gading yang tak retak", ungkapan ini tentunya berlaku dalam penulisan buku ini. Penulis mengharap saran dan kritik konstruktif dari para pembaca untuk penyempurnaan buku ini di lain kesempatan. Penulis juga menyampaikan ucapan terimakasih kepada segenap *stakeholders* yang telah memberi bantuan baik materi maupun semangat do'a hingga terwujudnya buku ini.

Kepada Allah SWT secara khusus penulis mengharapkan rahmat dan ridho-Nya supaya penulis senantiasa produktif berkreasi dan inovasi menuangkan ide dan gagasan menjadi sebuah karya tulis yang bermanfaat bagi masyarakat luas.

Pekanbaru, Februari 2012

PENULIS

DAFTAR ISI


YAYASAN SYECH WALID THAIB SALEH INDRAGIRI
TEMBILAHAN - INHIL - RIAU
اهل السنة والجماعة

BAB I

KONSEP, PENDEKATAN DAN DIMENSI PEMBANGUNAN



A. Konsep Pembangunan

Dari berbagai literatur dapat dipahami bahwa konsep pembangunan berasal dari kata bangun, diberi awalan "pem" dan berakhiran "an". Kata bangun sekurang-kurangnya mengandung empat arti. *Pertama*, bangun dalam arti sadar atau siuman; *Kedua*, dalam arti bangkit atau berdiri; *Ketiga*, dalam arti bentuk; *Keempat*, bangun dalam arti kata kerja mendirikan atau membina. Sedangkan konsep pembangunan sekurang-kurangnya dapat pula mengandung empat arti. *Pertama*, pembangunan sebagai kata tunggal memiliki makna majemuk; *Kedua,* sebagai kata sifat pembangunan adalah kondisi yang lebih baik dari keadaan sebelumnya; *Ketiga,* sebagai kata benda pembangunan berkaitan dengan output atau hasil dari suatu kegiatan; dan *Keempat,* pembangunan sebagai kata kerja diartikan sebagai proses kegiatan yang berlangsung dalam jangka waktu panjang dan terus menerus.

Konsep pembangunan telah menjadi bahasa dunia. Hasrat bangsa-bangsa di dunia untuk mengejar bahkan memburu masa depan yang lebih baik menurut kondisi dan caranya masing-masing, melahirkan berbagai pengertian yang berkaitan dengan konsep pembangunan (*development*). Ndraha (1990 : 2-13) memberikan pengertian : pembangunan bertalian dengan konsep pertumbuhan (*growth*), rekonstruksi (*reconstruction*), modernisasi (*modernization*), westernisasi (*westernization*), perubahan sosial (*social change*), pembebasan (*liberation*), pembaharuan (*innovation*), pembangunan bangsa (*nation building*), pembangunan nasional (*national development*), pengembangan dan pembinaan.

Dari pengertian bangun dan pembangunan sebagaimana yang dikemukakan, dapat dirumuskan konsep pembangunan adalah sebagai kegiatan atau usaha secara sadar, terencana dan berkelanjutan untuk merubah suatu kondisi masyarakat bangsa/nasional menuju kondisi yang lebih baik lagi menyangkut sikap, pola pikir, dan kehidupan sosial ekonomi suatu masyarakat bangsa/nasional (Tjokroamidjojo dan Mustopadidjaya, 1993:38).

Dengan demikian, dari berbagai konsep pembangunan yang dikemukakan para ahli memberikan pengertian bahwa administrasi pembangunan adalah sebagai suatu proses yang dilakukan secara sadar, terencana dan berkelanjutan untuk merubah kondisi suatu masyarakat menuju kondisi yang lebih baik, menyangkut semua aspek kehidupan, fisik-nonfisik, material-spiritual, meliputi bidang: ideologi,

hukum, politik, ekonomi, sosial-budaya dan ketahanan masyarakat atau nasional suatu bangsa.

B. Pendekatan Pembangunan

Pembangunan sebagai suatu proses dinamis menuju keadaan sosial ekonomi yang lebih baik, atau yang lebih modern, jelas merupakan gejala sosial yang berdimensi banyak dan dapat didekati dari berbagai bidang ilmu pengetahuan, seperti ekonomi pembangunan, sosiologi pembangunan, pembangunan politik, teknologi pembangunan, pembangunan hukum, adminsitrasi pembangunan dan sebagainya.

1. Pendekatan Pembangunan Bangsa

Sebagai suatu proses, pembangunan adalah merupakan rangkaian perubahan majemuk dalam bidang ideologi, hukum, politik, ekonomi, sosial-budaya dan ketahanan masyarakat atau nasional suatu bangsa. Tjokroamidjojo dan Mustopadidjaya (1995:22) menyatakan proses pembangunan akan terlaksana dengan baik apabila syarat-syarat sosial politik sudah terpenuhi, artinya suatu bangsa sudah mencapai tingkat kematangan tertentu dalam bidang politik dan sosial.

Ungkapan tersebut di atas akan melahirkan suatu rasionalitas mengenai susunan teori pembangunan nasional bagi negera-negara baru berkembang, dan masalah-masalah pembangunan ekonomi akan dibahas

setelah masalah pembangunan bangsa (pembangunan sosio-kultural) dapat terselesaikan secara bersama-sama dengan masalah-masalah ekonomi. Dengan demikian pendekatan pembangunan yang seyogianya ditempuh oleh negara-negara tersebut menurut Tjokroamidjojo (1995 : 23) adalah pembangunan bangsa (*sociocultural development*) dan pembangunan ekonomi (*economic development*) secara bersama-sama tanpa harus memprioritaskan pada satu bidang tertentu.

Dalam kaitan pemahaman tentang pembangunan masyarakat di Indonesia, kedua pendekatan tersebut dapat membantu mejelaskan. Kedua pendekatan tersebut adalah pendekatan pembangunan bangsa (*sociocultural development*) dan pendekatan pembangunan ekonomi (*economic development)*. Pendekatan pembangunan bangsa (*sociocultural development*) dalam ruang lingkupnya terdapat dua aspek permasalahan, yaitu: mengenai pembangunan politik (*political development*) dan mengenai pembangunan sosial budaya (*socio-cultural development*).

1.1. Pendekatan Pembangunan Politik

Pembangunan politik (*political development*) identik dengan pembinaan bangsa (*nation building*) oleh Esman (Tjokroamidjojo, 1995:24) diartikan sebagai usaha sistematis dan terpadu dalam pembangunan masyarakat politik atau pembinaan lembaga-lembaga dan pembinaan kewarganegaraan. Singkatnya pembangunan politik adalah pembinaan bangsa.

Aspek lain dari pembangunan politik adalah kestabilan politik, ini dianggap sebagai prasyarat yang memungkinkan terselenggaranya perkembangan institusional dalam sistem pemerintahan dan politik, kelembagaan ekonomi dan sosial suatu bangsa (Kantaprawira, 1990:172-173).

1.2. Pendekatan Pembangunan Sosial Budaya

Dilihat dari sejarah pertumbuhan ekonomi berbagai bangsa seperti yang dijelaskan teori pertumbuhan ekonomi dari berbagai aliran (Tjokroamidjojo, 1995: 31-36) terungkap suatu kenyataan bahwa pertumbuhan ekonomi merupakan produk, atau suatu rangkaian proses dari perkembangan sosial budaya suatu masyarakat (*socio-cultural development*).

Analisis Smith, Mill, dan Douglas (Morris, 1971:147) menyatakan secara tegas beberapa faktor non-ekonomi yang mempengaruhi pertumbuhan ekonomi, diantaranya : deferensiasi sosial atau pembagian kerja dan perkembangan teknologi merupakan faktor dinamis bagi peningkatan produktivitas dan percepatan pertumbuhan yaitu faktor-faktor yang tidak lain merupakan ciri dari tingkat modernisasi tertentu dari suatu masyarakat.

Sungguhpun banyak pendapat ataupun teori bagaimana memulai dan mengusahakan modernisasi atau pembangunan sosial budaya, Fabricant (Tjokroamidjojo, 1995:44) menyatakan terdapat suatu kesepakatan bahwa bidang pendidikan merupakan suatu titik strategis bagi penyelenggaraan pembangunan sosial budaya. Dengan

demikian pembangunan sosial budaya juga harus dapat memberi dimensi dan perspektif bagi perkembangan politik dan ekonomi.

2. Pendekatan Pembangunan Ekonomi

Selanjutnya, pembangunan dapat pula didekati dengan pendekatan pembangunan ekonomi (*economic development)*. Tokoh sentral aliran ekonomi klasik adalah Adam Smith. Dasar ajarannya *individualisme* dan *laissez faire* yaitu semboyan yang lahir dari semangat individualisme. Smith (Tjokroamidjojo, 1995:30-32) menyatakan:

> Sistem individulisme ekonomi menyerahkan aturan dan penguasaan ekonomi kepada masyarakat, sedangkan pemerintah tidak perlu campur tangan. Tiap-tiap produsen dan konsumen merdeka bertindak, pembentukan harga didasarkan kepada hukum permintaan dan penawaran di pasar, menjadi dasar pengambilan keputusan. Harga yang terbentuk atas dasar mekanisme pasar, dengan sendirinya akan mempengaruhi produksi, alokasi, pendapatan dan konsumsi. Harga yang terbentuk di pasar mengatur rencana produksi, serta pembagian pendapatan diantara faktor-faktor produksi. Tingkat pendapatan menentukan pula jalannya produksi, pembagian dan konsumsi. Semua akan lancar jalannya apabila setiap orang merdeka bertindak dan berbuat. Mekanisme pembentukan harga akan membawa segala hubungan ekonomi secara otomatis ke jurusan persesuaian kepada keadaan seimbang. Dengan "*invisible hand*" mekanisme harga tersebut "*natural order*" dan "*natural price*" akan berlaku.

Tokoh ekonomi klasik lainnya yang terkenal dalam sejarah pemikiran pembangunan ekonomi adalah Ricardo,

Malthus dan Mill. Perbedaan antara Ricardo dan Malthus dengan Smith di dalam analisis pembangunan ekonomi terletak dalam interpretasinya mengenai peranan penduduk. Bagi Smith dan Mill (Tjokroamidjojo, 1995:32) penduduk secara pasti merupakan tenaga produksi yang akan melahirkan perluasan pasar dan perkembangan ekonomi. Dengan spesialisasi dan pembagian pekerjaan, keterampilan tenaga kerja dan produktivitas akan meningkat, dengan demikian ekonomi akan tumbuh. Sedangkan Ricardo dan Malthus (Tjokroamidjojo, 1995:33) berpendapat, dalam jangka panjang perekonomian akan tidak berkembang (*stationary state*). Penyebabnya adalah perkembangan penduduk akan melebihi kecepatan perkembangan ekonomi, akan menurunkan kembali tingkat pembangunan ke taraf yang lebih rendah.

Pandangan lain yang menarik dari aliran ekonomi klassik adalah diperhitungkannya pengaruh faktor non ekonomi dalam pembangunan. Menurut Mill (Tjokroamidjojo, 1995:33) faktor-faktor tersebut antara lain: kepercayaan masyarakat, kebiasaan-kebiasaan berpikir, adat istiadat dan corak-corak kelembagaan dalam masyarakat.

Pertumbuhan ekonomi dalam semangat *laissez faire*, telah melahirkan kepincangan-kepincangan sosial yang parah di Eropa Barat. Perkembangan sejarah kemudian mendorong, khususnya Perang Dunia I dan peristiwa depresi ekonomi 1929 kepada pilihan campur tangan pemerintah untuk menghidupkan kembali mekanisme ekonomi liberal.

Teori ekonomi pembangunan berikutnya adalah aliran Keynesian. Keynes sendiri sebenarnya tidak melahirkan analisis ekonomi bagi pertumbuhan jangka panjang, perhatian dan teorinya lebih terpusat kepada keadaan jangka pendek yang tengah dihadapi dunia yaitu depresi pengangguran. Keynes dalam *General Theory*-nya (Tjokroamidjojo, 1995:34) menyatakan :

> Tiap-tiap pembayaran mempunyai dua sisi. Pendapatan yang diterima akan beredar menurut sistem ekonomi, dan merupakan pengeluaran yang diterima orang lain. Apabila terdapat suatu kemerosotan dalam edaran pendapatan, penyebabnya adalah adanya bagian-bagian yang disisihkan dari pendapatan karena motif-motif tertentu. Penyisihan-penyisihan inilah yang menyebabkan gelombang dalam seluruh aliran pendapatan. Dalam mempengaruhi gelombang naik turunnya kegiatan seluruh perekonomian, perlu campur tangan yang sifatnya tak langsung dari pemerintah dalam kegiatan-kegiatan ekonomi berupa kebijakan fiskal dan moneter yang bertujuan melepaskan masyarakat dari depresi ekonomi, mendorong investasi, kesempatan kerja dan pendapatan.

Salah satu pengembangan teori Keynes yang terkenal dalam teori pembangunan adalah teori Harrord-Domar. Analisis Keynes dianggap kurang lengkap sebab tidak menyinggung masalah-masalah ekonomi jangka panjang. Teori Harrod Domar sebenarnya mengawinkan fungsi pembentukan modal dari aliran Klassik maupun Keynes. Harrod Domar (Tjokroamidjojo, 1995:35) berpendapat bahwa pembentukan modal dipandang sebagai pengeluaran yang akan menambang kesanggupan suatu perekonomian untuk menghasilkan barang, sekaligus juga

sebagai pengeluaran yang akan menambah permintaan efektif seluruh masyarakat.

Selanjutnya, teori ekonomi pembangunan aliran Neo Klassik (Tjokroamidjojo, 1995:36-37) menjelaskan :

> Laju pertumbuhan ekonomi ditentukan oleh pertambahan dalam penawaran faktor-faktor produksi dan tingkat kemajuan teknologi. Rasio modal produksi (*capital output ratio*) tidak dianggap konstan dapat dengan mudah mengalami perubahan. Ini mempunyai akibat bahwa suatu perekonomian akan mempunyai kemungkinan yang luas dalam menentukan gabungan modal dan tenaga kerja yang akan dipergunakan dalam menciptakan sejumlah produksi tertentu.

3. Pendekatan Pembangunan Sumber Daya Manusia

Meningkatkan mutu sumber daya manusia dipandang sebagai kunci bagi pembangunan yang dapat menjamin kemajuan ekonomi dan kestabilan sosial. Investasi harus diarahkan bukan saja untuk meningkatkan "*physical capital stock*" tetapi juga "*human capital stock*" dengan mengambil prioritas kepada usaha meningkatkan mutu pendidikan, kesehatan dan gizi (Tjokroamidjojo, 1995:44-45).

Sejalan pula yang dikemukakan Clelland (Budiman, 1995:23) dengan konsepnya *"The need for Achievement (n-Ach)* yaitu kebutuhan atau dorongan untuk berprestasi. Manusia dengan *n-Ach* yang tinggi, memiliki kebutuhan untuk berprestasi, mengalami kepuasan bukan karena mendapatkan imbalan dari hasil kerjanya, tetapi karena hasil kerjanya dianggap sangat baik.

Schumacher (Tjokroamidjojo, 1995:47) mengemukakan bahwa pembangunan tidak mulai dari barang-barang, tetapi mulai dari manusia dengan pendidikan, organisasi dan disiplinnya. Setiap negara yang memiliki tingkat pendidikan, organisasi, dan disiplin yang tinggi, pasti mengalami keajaiban ekonomi.

Dengan demikian perbaikan mutu sumber daya manusia akan menumbuhkan inisiatif-inisiatif dan sikap kewiraswastaan, akan tumbuh pula lapangan-lapangan kerja baru, dengan demikian produktivitas nasional akan meningkat.

Tampak kirnya bahwa salah satu tujuan dari pendekatan pengembangan sumber daya manusia adalah tumbuhnya wiraswasta, yang peranannya dalam pembangunan memang diakui sudah sejak lama. Raepke (Tjokroamidjojo, 1995 :45) menyatakan suatu bangsa akan berkembang secara ekonomis, apabila bangsa tersebut mempunyai wiraswasta-wiraswasta yang mempunyai kebebasan dan motif-motif yang mendorongnya untuk mengambil keputusan yang bersifat kewiraswastaan, yang sebetulnya berarti mengadakan inspirasi, yaitu mewujudkan gagasan-gagasan baru dalam praktek.

4. Pendekatan Pembangunan Memenuhi Kebutuhan Dasar

Schumacher (Tjokroamidjojo, 1995 : 46) menyatakan titik perhatian pembangunan adalah mengatasi kemelaratan

dan keterbelakangan dengan mendahulukan mereka yang paling membutuhkan pertolongan.

Dengan demikian pembangunan harus dimulai dari identifikasi, merumuskan dan implementasi program apa yang menjadi kebutuhan dasar masyarakat. Kemudian segera untuk memenuhinya. Program pembangunan yang dirumuskan sifatnya sangat mendesak dengan tujuan penyelamatan. Biasanya menyangkut kebutuhan dasar yaitu seperti sandang, pangan, perumahan, pendidikan, kesehatan, dan lain-lain.

Selanjutnya, pendekatan kebutuhan dasar merupakan serangan langsung terhadap kemelaratan dan kepincangan pembagian pendapatan yang diderita golongan miskin di sebagian besar dunia. Serangan langsung tersebut menurut *International Labour Organization* (Tjokroamidjojo, 1995: 50) mempunyai dua kelompok sasaran pokok : *pertama*, mencukupi persyaratan rumah tangga; *kedua*, mencukupi sarana dasar kehidupan masyarakat luas seperti air minum, sanitasi, angkutan umum dan kesehatan, serta fasilitas-fasilitas pendidikan dan kebudayaan.

Konsep kebutuhan dasar menurut Deklarasi ILO 1976 semestinya ditempatkan dalam konteks keseluruhan pembangunan sosial ekonomi suatu bangsa. Termasuk kebebasan bagi perkembangan individu dan masyarakat dan kemerdekaan untuk menentukan nasib dan memilih lapangan kerja.

Dalam konteks pembangunan negara-negara berkembang pemenuhan kebutuhan dasar tidak mungkin

dapat dicapai tanpa mengusahakan percepatan dalam pertumbuhan ekonomi, perubahan pola pertumbuhan dan kesempatan untuk memanfaatkan sumber-sumber produktif antara lain golongan berpenghasilan rendah. Secara tegas Deklarasi ILO 1976 tersebut menganjurkan agar strategi, rencana dan kebijaksanaan pembangunan nasional menempatkan perluasan lapangan kerja dan pencakupan kebutuhan dasar sebagai tujuan eksplisit yang diprioritaskan.

Keterbelakangan yang menandai keadaan negara dan masyarakat dunia ketiga dibidang sosial (sikap, pandangan hidup, cara hidup), adminsitrasi, ilmu dan teknologi merupakan penghalang utama bagi pertumbuhan ekonomi nasional, sedangkan pemecahan dalam kesulitan-kesulitan ekonomi merupakan syarat atau model dasar bagi peperangan melawan keterbelakangan.

5. Pendekatan Pembangunan Pertumbuhan dan Pemerataan

Pembangunan masyarakat tidak saja mengejar pertumbuhan (*growth*) akan tetapi juga bagaimana terciptanya pemerataan (*equity*) pembangunan dan hasil-hasilnya (Tjokroamidjojo, 1995 : 48). Pertumbuhan ekonomi saja, ternyata tidak memberi pemecahan mengenai masalah kemiskinan di negara-negara sedang berkembang, justru memperlebar jurang perbedaan antara kaya dan miskin.

Dalam mengatasi masalah kesenjangan antara kaya dan miskin dibuatlah konsep garis kemiskinan (*poverty line*) yang menunjukkan batas terendah untuk memenuhi kebutuhan pokok manusia. Mereka dikatakan berada di bawah garis kemiskinan (*absolute line*) apabila pendapatannya tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan hidup yang paling pokok, seperti sandang, pangan, perumahan, pendidikan, kesehatan, dan lain-lain. Bank Dunia (Ahluwalia, 1974 : 83) telah menetapkan angka yang dapat dipakai sebagai ukuran dalam menetapkan garis kemiskinan adalah nilai US $ 50 per kapita setahun untuk tingkat pendapatan desa, dan US $ 75 per kapita setahun untuk tingkat pendapatan di kota pada keadaan tingkat harga tahun 1971.

Dilema *trade offs* (keuntungan yang satu, merugikan yang lain) antara *growth* dan *equity* ditelaah Adelman dan Morris (Tjokroamidjojo, 1995 : 49) melihat masalah besar ini tidak hanya dengan mengungkapkan variabel-variabel ekonomi tetapi juga mengaitkannya dengan variabel-varibel politik, sosial dan kultural.

6. Pendekatan Pembangunan Melepaskan Diri Dari Ketergantungan

Melepaskan diri dari ketergantungan kini telah berkembang menjadi referensi dalam usaha pembangunan di berbagai bidang, menjadi bahan analisis peranan mental elit politik, pola industrialisasi, proses urbanisasi, serta permasalahan dalam kaitan peranan perusahaan-perusahaan multi nasional.

Upaya yang harus dilakukan adalah memberi contoh dan mengarahkan setiap warga masyarakat untuk menerapkan pola hidup sederhana, hemat dan suka menabung. Dengan demikian dapat menghemat devisa negara dan meningkatkan tabungan dalam negeri. Pada waktu bersamaan ditingkatkan sumber daya manusia melalui upaya pengembangan ilmu dan teknologi. Diharapkan pada suatu saat tertentu akan tercipta kemandirian bangsa menjadi bangsa yang modern dan bermartabat.

7. Pendekatan Pembangunan Berwawasan Lingkungan Hidup

Dalam proses pembangunan, dirasa perlu pula mengusahakan pembangunan yang sekaligus mengembangkan lingkungan hidup dan menyelamatkan dunia dari pengrusakan potensi dengan kemampuan manusia.

Dalam hubungan ini Djojohadikusumo (1965 : 104) menyatakan untuk mempercepat pembangunan perlu disertai dengan kebijakan yang jelas dan tegas memelihara dan mengamankan sumber-sumber alam untuk kelangsungan pertumbuhan bagi generasi-generasi yang akan datang.

Demikianlah gambaran perkembangan pendekatan-pendekatan dalam menelaah dan pemecahan masalah dalam pembangunan. Namun dari beberapa pendekatan pembangunan sebagimana yang telah diuraikan maka yang paling utama adalah pendekatan dan teori pembangunan

sumber daya manusia. Apabila pendekatan sumber daya manusia telah dilaksanakan dengan baik maka diharapkan akan terlaksana pula pendekatan dan teori pembangunan yang lain.

C. Dimensi Prima Pembangunan

Ada beberapa dimensi prima dalam pembangunan, masing-masingnya saling berhubungan dan sebagai satu kesatuan yang tidak terpisahkan. Tjokroamidjojo dan Mustopadidjaja (1993 : 15-17) menyatakan pada pokoknya ada lima dimensi penting dalam pembangunan : *Pertama*, kesejahteraan sosial ekonomi, terutama indikator pertumbuhan ekonomi; *Kedua*, transformasi sosial dari masyarakat tradisional ke arah masyarakat maju; *Ketiga*, pembangunan bangsa/sosial politik; *Keempat*, menempatkan keseimbangan antara manusia dan lingkungannya, dalam proses pembangunan; dan *Kelima*, manusia sebagai pusat perhatian proses pembangunan.[]


المعهد الإسلامي العصري دار المتقين
PONPES MODERN DAARUL MUTTAQIEN TEMBILAHAN

BAB II

TEORI ADMINISTRASI PEMBANGUNAN



A. Teori Sistem yang Hidup

Pemahan tentang administrasi pembangunan pertama dapat dijelaskan dari teori sistem yang hidup. Durkheim dan Parsons (Poloma, 1992:180-182) menyatakan ada kesamaan antara masyarakat dengan organisma hidup. Teori sistem yang hidup memandang masyarakat sebagai suatu sistem yang memiliki struktur yang terdiri dari banyak lembaga, dan masing-masing lembaga mempunyai fungsi sendiri-sendiri. Struktur dan fungsi dengan kompleksitas yang berbeda-beda ada pada setiap masyarakat modern maupun primitif. Ritzer (1992: 241) menyatakan semua lembaga yang ada dalam masyarakat senantiasa saling berinteraksi dan satu sama lain akan melaksanakan penyesuaian sehingga di masyarakat akan senantiasa berada pada keseimbangan. Memang ketidakseimbangan akan muncul, tetapi itu bersifat sementara. Ketidakseimbangan suatu lembaga akan mengundang lembaga lain untuk

menyeimbangkan kembali. Parsons (Poloma, 1992: 180) telah menunjukkan, bahwa: (1) sistem itu hidup dalam dan beraksi terhadap lingkungan, (2) sistem itu mempertahankan kelangsungan pola organisasi serta fungsi-fungsi yang keduanya berbeda dari lingkungan, dan dalam beberapa hal lebih stabil ketimbang lingkungannya.

Parsons (Poloma, 1992: 181) menyatakan terdapat fungsi-fungsi atau kebutuhan-kebutuhan tertentu yang harus dipenuhi oleh setiap sistem yang hidup demi kelestariannya. Dua pokok penting yang termasuk dalam kebutuhan fungsional ini ialah: (1) yang berhubungan dengan kebutuhan sistem internal atau kebutuhan sistem ketika berhubungan dengan lingkungannya (sumbu internal - eksternal), (2) yang berhubungan dengan pencapaian sasaran atau tujuan serta sarana yang diperlukan untuk mencapai tujuan *(sumbu instrumental-consummatory)*.

Berdasarkan premis yang telah dibangunnya secara deduktif, Parsons menciptakan empat (4) kebutuhan fungsional. Keempat fungsi primer ini, yang dapat dirangkaikan dengan seluruh sistem yang hidup menurut Parsons (Johnson, 1990:130-131; Ritzer, 1992:241; Poloma, 1992:181-182) adalah:

> (1) Adaptation (A) menunjuk pada kemampuan sistem menjamin apa yang dibutuhkannya dari lingkungan serta mendistribusikan sumber-sumber tersebut ke dalam seluruh sistem melalui sistem organisma behavioral; (2) Goal attainment (G) masalah pemenuhan tujuan sistem dan penetapan prioritas di antara tujuan-tujuan itu tergantung pada prasyarat goal attainment melalu sistem kepribadian (personality); (3)

Integration (I) koordinasi serta kesesuaian bagian-bagian dari sistem sehingga seluruhnya fungsional melalui sistem sosial; (4) Latent pattern-maintenance (L) menunjuk pada masalah bagaimana menjamin kesinambungan tindakan dalam sistem sesuai dengan beberapa aturan atau norma-norma melalui sitem kultural.

Keempat kesamaan tersebut ditemukan di dalam seluruh sistem : politik, hukum, ekonomi, sosial, budaya, psikologis, biologis dan lain sebagainya. Keempat fungsi itu tertanam kukuh di dalam setiap dasar sistem yang hidup pada seluruh tingkat organisasi serta tingkat perkembangan evolusioner, mulai dari organisme bersel satu sampai ke peradaban ummat manusia yang paling tertinggi.

Dalam perumusan *Grand Theory*, Parsons (Poloma, 1992:183) menyatakan sistem yang hidup merupakan sistem tingkat pertama. Sistem bertindak *(Action Theory)* yang akan menerangkan seluruh pengertian perilaku manusia adalah merupakan sub-kelas dari sistem yang hidup atau merupakan sistem tingkat kedua. Dengan demikian keempat prasyarat fungsional itu berkaitan dengan hubungan sistem dan lingkungannya serta sarana-sarana melalui mana penyelesaian ini harus dipenuhi.

Untuk memperjelas pemahaman, ada beberapa asumsi fundamental teori aksi *(Action Theory)* sebagaimana yang dikemukakan Hinkle dengan merujuk karya Parsons (Ritzer, 1992: 253) sebagai berikut:

a. Tindakan manusia muncul dari kesadarannya sendiri sebagai subyek dan dari situasi eksternal dalam posisinya sebagai obyek;

b. Sebagai subyek manusia bertindak atau berperilaku untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu. Jadi tindakan manusia bukan tanpa tujuan;
c. Dalam bertindak manusia menggunakan cara, teknik, prosedur, metode serta perangkat yang diperkirakan cocok untuk mencapai tujuan tersebut;
d. Kelangsungan tindakan manusia hanya dibatasi oleh kondisi yang tidak dapat diubah dengan sendirinya;
e. Manusia memilih, menilai dan mengevaluasi terhadap tindakan yang akan, sedang dan yang telah dilakukannya;
f. Ukuran-ukuran, aturan-aturan atau prinsip-prinsip moral diharapkan timbul pada saat pengambilan keputusan.
g. Studi mengenai antar hubungan sosial memerlukan pemakaian teknik penemuan yang bersifat subyektif seperti metode verstehen, imajinasi, symphathetic reconstruction, atau seakan-akan mengalami sendiri.

B. Teori Administrasi dan Organisasi

Administrasi pembangunan dijelaskan pula dari teori administrasi negara *(Public Administration)* yang berakar dan berindukkan dari Ilmu Administrasi. White (Shafritz dan Hyde, 1987: 60) mengemukakan konsep administrasi dalam arti yang luas, *administration is a process common to all*

group effort, public or private, civil or military, large scale or small scale … (administrasi merupakan suatu proses kerjasama yang terdapat pada semua usaha kelompok, pemerintah maupun swasta, sivil maupun militer, skala besar maupun kecil ...)

Sepanjang pengetahuan kita, manusia selalu disibukkan dengan administrasi, apapun bentuk dan tingkatannya. Dimanapun manusia tinggal bersama, hidup bersama, bekerjasama dan berusaha menciptakan sesuatu (Siagian, 1986). Memahami dan mencari makna dari suatu administrasi dan organisasi negara dalam kaitannya dengan perencanaan strategis pembangunan pedesaan, telah banyak dikembangkan dalam teori administrasi, organisasi dan manajemen. Dimulai dari teori klasik meliputi birokrasi, teori adminsitrasi, dan ketatalaksanaan secara ilmiah. Dilanjutkan dengan teori neo-klasik atau gerakan hubungan yang manusiawi, dan teori-teori perilaku yang erat kaitannya dengan pembahasannya kepada teori modern.

Teori klasik berkembang dalam tiga jalur, yaitu birokrasi, administrasi dan manajemen secara alamiah (Hicks dan Gullet, 1975:203). Teori administrasi dan manajemen secara ilmiah menitikberatkan kepentingannya pada aspek-aspek makro dari administrasi dan aspek pekerja secara individu dan mandornya.

Birokrasi merupakan suatu model administrasi dan organisasi yang normatif yang menegaskan struktur suatu adminsitrasi dan organisasi (Albrow, 1970 : 28).

Sistematika pengembangannya yang pertama ditunjang oleh Weber (1900-an). Birokrasi merupakan sejumlah konsep seperti halnya tata tertib dan rasionalitas terhadap teori adminsitratif dan manajemen secara ilmiah. Unsur-unsur birokrasi itu merupakan bagian yang vital dalam administrasi dan organisasi perusahaan, pemerintah, pendidikan dan adminsitrasi komplek lainnya, termasuk organisasi di pedesaan. Weber (1968: 66-68) menyatakan birokrasi mengadakan beberapa fungsi yang sangat kuat, yang sering kali diketahui sebagai hal-hal yang dapat menguntungkan dalam administrasi dan organisasi. Hal ini meliputi spesialisasi, struktur, kemungkinan untuk meramalkan,stabilitasi, dan rasionalisasi merupakan bagian dari birokrasi.

Teori adminsitratif merupakan suatu kumpulan orientasi yang normatif yang menghubungkan penyusunan suatu adminsitrasi. Pendekatan ini secara umum dikenal sebagai "prinsip manajemen". Teori adminsitratif menunjukkan keuntungan pada birokrasi seperti dalam hal pengaturan, stabilitas, dan ketentuan (Hicks dan Gullet, 1975 : 257).

Ketiga komponen besar dari teori klasik merupakan ketatalaksanaan secara ilmiah. Manajemen ilmiah yang memfokuskan unit analisisnya pada kegiatan fisik pekerjaan, sementara birokrasi dan teori administratif menegaskan susunan dan proses adminsitrasi pada manusia. Jadi bila dibandingkan satu sama lainnya maka manajemen ilmiah merupakan teori mikro, sementara birokrasi dan teori

adminsitratif merupakan yang makro (Hicks dan Gullet, 1975 : 285).

Ditemukan dan berkembangnya ilmu administrasi dan manajemen publik tidak terlepas dari pengaruh temuan-temuan dari Taylor yang diterbitkan dalam karyanya yang terkenal berjudul: *The Principles of Scientific Management* (1911). Prinsip-prinsip dasar yang mendasari pendekatan ilmiah terhadap manajemen menurut Taylor sebagai berikut : Menggantikan cara yang asal-asalan dengan ilmu; Mengusahakan keharmonisan dalam gerakan kelompok, dan bukannya perpecahan; Mencapai kerjasama manusia, dan bukannya individualisme yang kacau; Bekerja untuk output yang maksimum, dan bukannya output yang terbatas; dan Mengembangkan semua pekerja sampai taraf yang setinggi-tingginya untuk kesejahteraan maksimum organisasi dan anggota.

Demikian pula sumbangan Fayol sebagai Bapak dalam teori manajemen modern, terhadap penemuan dan perkembangan ilmu administrasi. Karyanya yang terkenal dengan judul: *Administration Industrielle et Generale* (1916). Fayol membedakan antara prinsip dan unsur manajemen. Prinsip–prinsip umum dan unsur-unsur manajemen terdiri dari:

(1) pembagian kerja; (2) otoritas dan tanggung jawab, (3) disiplin, (4) kesatuan komando, (5) kesatuan pengarahan, (6) mengutamakan kepentingan umum dari kepentingan perorangan, (7) Upah/gaji, (8) sentralisasi, (9) rantai scalar, (10) tata tertib, (11) keadilan, (12)

stabilitas masa jabatan, (13) inisiatif, (14) semangat korps. Sedangkan unsur-unsur manajemen sebagai fungsi manajemen terdiri dari: merencanakan, mengorganisasi, memimpin, mengkoordinasi dan mengendalikan.

Dalam seluruh risalah Fayol, ada suatu pengertian mengenai universalnya prinsip dan unsur atau fungsi manjemen. Berkali-kali dia menunjukkan bahwa hal itu tidak hanya cocok bagi perusahaan saja (organisasi bisnis), tetapi juga bagi kegiatan-kegiatan seperti politik, keagamaan, panti asuhan, kemilitaran, dan lain-lain termasuk organisasi publik.

Dengan demikian penerapan asas, prinsip yang umum dan unsur atau fungsi-fungsi manajemen, berlaku sama kepada semua organisasi, baik organisasi bisnis maupun organisasi publik. Hanya saja situasi kondisi lingkungan baik internal dan eksternal yang dihadapi setiap organisasi tentunya berbeda-beda. Demikian pula tujuan yang ingin dicapai setiap organisasi juga berbeda-beda. Organisasi bisnis lebih mengarah kepada profit making, sedangkan organisasi publik lebih memberi penekanan kepada aspek-aspek pelayanan, meskipun akibat dari pelayanan yang bermutu belum tentu mendatangkan hasil (keuntungan) buat organisasi publik. Sebenarnya kedua model organisasi ini, baik organisasi bisnis, publik, maupun organisasi nonprofit (sektor ketiga) sama-sama mengutamakan fungsi pelayanan.

Selain dari organisasi publik, organisasi nonprofit dan organisasi bisnis sama-sama memiliki persamaan

asas, prinsip umum dan unsur manajmen. Hal lain yang dianggap sama pula adalah sebagaimana yang dikemukakan Salusu (1996:8-14) bahwa dari ketiga bentuk organisasi ini memiliki persamaan dalam hal : pelayanan sebagai fungsi utama; memiliki karakteristik publik dan privat; melayani lingkungan; memiliki kekuatan dan kelemahan; memiliki peluang dan tantangan; pertanggungjawaban *(accountability)*; dan memiliki karakteristik struktur maupun fungsi;

Teori Klasik yang Baru-Gerakan Hubungan yang Manusiawi disebut juga teori Neo-klasik, yang secara populer sering disebut gerakan hubungan yang manusiawi. Perkembangan teori Neo-Klasik yang dikristalisasi pada eksperimen Hawthorne, yang diselenggarakan sejak tahun 1925 sampai 1932. Tiga buah elemen yang tidak mungkin berubah-ubah dalam teori Neo-Klasik (Hicks dan Gullet, 1975 : 323) adalah : Pertama, perasaan dan penyesuaian diri individu; Kedua, penerimaan atau dukungan sosial dalam kelompok kerjanya; dan Ketiga partisipasi dalam pengambilan keputusan. Teori ini menekankan faktor-faktor manusia pada adminsitrasi dan organisasi.

Luthans (1989:17) menyimpulkan bahwa faktor utama pembentuk perilaku manusia adalah "lingkungan" walaupun faktor dari dalam (endoment faktor) lebih efisien namun faktor tersebut dapat dikacaukan oleh faktor lingkungan.

Pengetahuan tentang perilaku individu dalam organisasi merupakan suatu hal yang perlu diperhatikan dalam

meningkatkan kemampuan administrasi dan manajemen. Perilaku biasanya merupakan pencerminan kepribadian seseorang.

Pada dasarnya perilaku manusia (individu) merupakan fungsi interaksi antara manusia dengan lingkungan, interaksi ini melibatkan kepribadian manusia yang komplek dengan lingkungan yang memiliki tatanan tertentu (Luthans, 1989: 18). Perbedaan kepribadian manusia dan lingkungan yang dihadapinya menimbulkan perilaku manusia (individu) yang berbeda-beda, Di lain pihak lingkungan yang berbeda menimbulkan perilaku yang berbeda pula antara satu individu dengn individu lainnya.

Thoha (1992:36) menyatakan individu membawa karakteristiknya ke dalam tatanan organisasi, antara lain : kemampuan, kepercayaan pribadi, penghargaan, kebutuhan, dan pengalamannya. Dalam lingkungan yang makro (lebih luas), karakteristik yang dimiliki oleh lingkungan terkait dengan dimensi atau istitusi sosial, seperti ideologi, politik, ekonomi, sosial, budaya serta pertahanan keamanan.

Dengan demikian konsep perilaku keorganisasian, adalah apabila karakteristik individu berinteraksi dengan karakteristik lingkungan (organisasi atau masyarakat luas), maka akan terwujudlah perilaku individu dalam organisasi atau masyarakat. Ungkapan pengertian di atas dapat dijelaskan bahwa seseorang individu dan lingkungannya menentukan perilaku keduanya secara langsung. Implikasi ke dalam diri manusia, lingkungan memberikan stimulus (ransangan), dan pribadi manusia memberikan jawaban (respon) terhadap stimulus yang timbul.

Hasil proses belajar (pengalaman) yang melatar belakangi karakteristik individu (pribadi individu) lebih lanjut menimbulkan sikap individu. Selanjutnya sikap individu terhadap ransangan lingkungan ini akan menjadi dasar (titik tolak) dalam menentukan alternatif tindakan dan pemeliharaan tindakan. Apabila sikap individu dimanifestasikan ke dalam bentuk tindakan *(action)* yang dapat diamati, maka tindakan tersebut menjadi cermin dari perilaku manusia.

Selanjutnya, teori modern dari administrasi dan manajemen telah dikembangkan sejak tahun 1950-an. Inti pembahasan dari suatu teori modern adalah memandang suatu adminisitrasi dan manajemen sebagai suatu proses yang tersusun para individu yang saling mempengaruhi untuk berbagai tujuan (Hicks dan Gullet, 1975 : 344).

Teori modern disebut juga analisis sistem administrasi dan organisasi yang mempertimbangkan semua elemen administrasi dan organisasi pada umumnya dan kepraktisan komponennya. Teori modern memandang suatu administrasi dan organisasi sebagai suatu sistem dapat menyesuaikan diri terhadap perubahan lingkungan. Organisasi dan lingkungannya harus dilihat sebagai suatu yang saling tergantung.

Teori modern pada administrasi dan organisasi mempunyai sejumlah sifat-sifat yang khusus (istimewa). Hicks dan Gullet (1975 : 349-358) menyatakan sifat-sifat yang khusus teori modern pada administrasi adalah : Organisasi sebagai suatu sistem, kedinamisan, multi level

dan multi dimensional, multi motivator, kemungkinan atau yang memungkinkan, multi disipliner, diskriptif, multi variabel dan adaptif.

Dalam birokrasi pemerintahan dewasa ini, selain memperlakukan organisasi sebagai suatu sistem terbuka. Hal lain yang tidak dapat dihindari lagi adalah issue tentang tuntutan masyarakat supaya adanya reformasi administrasi dan perbubahan paradigma sistem dan cara kerja birokrasi pemerintahan.

Osborne dan Gaebler (1992) menyatakan perlu mengarahkan atau mentransformasi semangat wirausaha ke dalam sektor publik. Cara-cara dan mekanisme kerja birokrasi pemerintah akhir-akhir ini ternyata kurang rasional bila dibandingkan dengan cara dan mekanisme kerja organisasi bisnis. Osborne dan Plastrik (1996:347-349) dan Osborne dan Gaebler (1992) mengemukakan prinsip-prinsip pemerintahan yang efektif dan efisien, antara lain :

Pertama, pemerintahan katalis yaitu mengarahkan ketimbang mengayuh; *Kedua,* pemerintahan milik masyarakat yaitu memberi wewenang ketimbang melayani; *Ketiga,* pemerintahan yang kompetitif yaitu menyuntikkan persaingan ke dalam pemberian pelayanan; *Keempat,* pemerintahan yang digerakkan oleh misi yaitu mengubah organisasi yang digerakkan oleh peraturan; *Kelima,* pemerintahan yang berorientasi hasil, yaitu membiayai hasil, bukan masukan; *Keenam,* pemerintahan berorientasi pelanggan yaitu memenuhi kebutuhan pelanggan,

bukan birokrasi; *Ketujuh*, pemerintahan wirausaha yaitu menghasilkan ketimbang membelanjakan; *Kedelapan*, pemerintahan antisipatif, yaitu mencegah daripada mengobati; *Kesembilan*, pemerintahan desentralisasi yaitu dari hierarki menuju partisipasi dan tim kerja; *Kesepuluh*, pemerintahan berorientasi pasar yaitu mendongkrak perubahan melalui pasar.

Kesepuluh prinsip pemerintahan yang efektif dan efisien tersebut, telah lama di terapkan dalam organisasi bisnis. Prinsip-prinsip tersebut ternyata telah membuat organisasi bisnis lebih dapat meraih peluang dan mengantisipasi tantangan, mengoptimalkan potensi dan memperbaiki kelemahan secara terus menerus. Memang demikianlah seharusnya penyelenggaraan organisasi pemerintahan, jika tidak ingin mengalami kebangrutan, kematian motivasi, dan kemerosotan kinerja. Warisan cara kerja yang tidak inovatif harus segera dirobah kepada cara kerja yang dinamis dan berorientasi kepada hasil dan prestasi.

C. Teori Manajemen

Pengetahuan manajemen telah berkembang bukan hanya sebagai seni tetapi telah menjadi suatu disiplin ilmu. Perkembangan dan pemikiran ilmu pengetahuan manajemen, menurut Winardi dan Nisjar (1997) dapat dilihat dari model pendekatan sistem. Model pendekatan sistem dapat diketahui melalui mashab-mashab yang telah diperkaya oleh bermacam-macam pendekatan, berkembang menjadi suatu ilmu melalui aneka fungsi manajemen

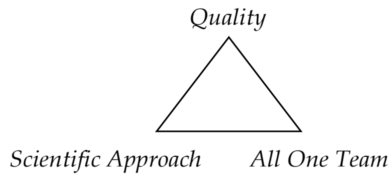
yang dikenal dengan: *planning, organizing, actuating,* dan *controlling* (Terry, 1975:191).

Dalam perkembangannya, ilmu manajemen telah dipengaruhi berbagai disiplin ilmu, misalnya : ilmu sosiologi, ilmu politik, ilmu hukum, ilmu administrasi, ilmu ekonomi, ilmu matematika, ilmu jiwa, dan ilmu komunikasi. Proses perkembangan ini, mendorong lahirnya manajemen gaya Amerika dan manajemen gaya Jepang. Tetapi dalam prakteknya kedua gaya ini tidak dapat berjalan sendiri-sendiri dan tidak dapat berlaku umum. Dalam rangka mendapatkan hasil yang maksimal diperlukan perpaduan kedua gaya tersebut. Kedua gaya manajemen itu lama kelamaan bersatu menjadi gaya yang fleksibel. Pada akhirnya proses perkembangan ilmu manajemen menghasilkan keluaran *(out put)* berupa *The Science and Art of Management.*

Selain perkembangan manajemen dikemas dalam sebuah model pendekatan sistem, Joiner (1994: 8-10) membagi evolusi manajemen menjadi empat generasi yaitu Manajemen dengan Tindakan *(Management by Doing)*, Manajemen dengan Pengarahan *(Management by Directin)*, Manajemen berdasarkan Hasil *(Management by Results)*, dan Gabungan Ketiganya *(The Joiner Triangle)*.

Generasi keempat merupakan generasi yang paling modern, karena menggabungkan konsep-konsep generasi sebelumnya. Pendekatan dilakukan pada unsur-unsur penting dalam menejemen yaitu kualitas, keilmuan, dan kelompok *(team)*. Model generasi keempat dapat disajikan dalam gambar: 2.1.

Gambar 2.1.
Model Generasi Keempat Evolusi Manajemen



Sumber : *Joiner (1994: 8-10)*

Kelima mashab utama dengan bermacam-macam pendekatan, sampai saat ini tetap penting dalam praktek manajemen. Mashab atau aliran tingkah laku *(behavioral science)* misalnya, merupakan pendekatan yang vital dan penuh energi dalam penelitian, analisis, dan pemecahan masalah manajemen. Begitu pula mashab-mashab lainnya. Namun ditinjau dari pendekatan manajemen, pendekatan kontingensi sangat tepat digunakan sebagai dasar dalam perencanaan strategis dalam pembangunan pedesaan.

D. Teori Manajemen Strategis

Hunger dan Wheelen (1996:7) mengemukakan konsep manajemen strategis, yaitu :

> *Management strategic is that set of managerial decisions and actions that determines the long-run performance of a corporation. It includes environmental scanning, strategy formulation (strategic or long-range planning), strategy implementation, and evaluation and control.* (Manajemen strategis adalah serangkaian keputusan dan tindakan manajerial yang menentukan kinerja organisasi dalam jangka panjang. Manajemen strategis meliputi pengamatan

lingkungan, perumusan strategi (perencanaan strategis), implementasi strategi, dan evaluasi serta pengawasan).

Manajemen strategis pada dasarnya bergerak dari awal sampai akhir, sampai menikmati hasil dari keputusannya, mencocokkan apakah hasil itu cukup memberi kepuasan yang berkualitas kepada kelompok masyarakat. Pendek kata manajemen strategis sebagai suatu cara untuk mengendalikan organisasi secara efektif dan efisien, sampai kepada implementasi garis terdepan, sedemikian rupa sehingga tujuan dan sasarannya tercapai. Kemudian, Sufian (Disertasi, 2002) mengemukakan bahwa poroses manajemen strategis meliputi empat (4) elemen dasar : (1) pengamatan lingkungan *(environmental scanning)*, (2) perumusan strategi *(strategy formulation*, (3) implementasi strategi *(strategy implementation)*, dan (4) Hasil yang dicapai *(Out Put/Out Come)*.

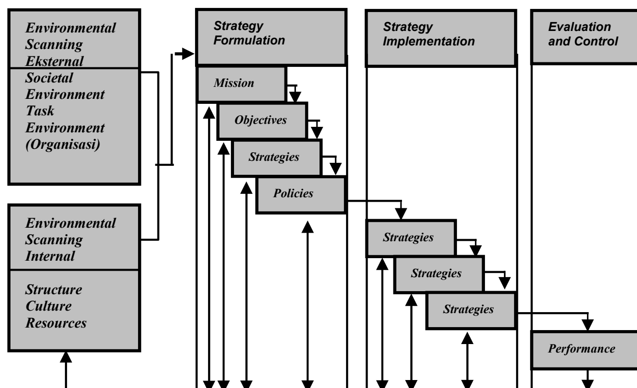
Dalam setiap organisasi *(corporate)*, proses manajemen strategis meliputi aktivitas yang berlangsung terus-menerus dengan pola aktivitas bersifat siklus, dari kegiatan analisis lingkungan sampai kepada kegiatan mengevaluasi dan mengawasi.

Kelompok manajemen strategis menganalisis lingkungan eksternal (peluang dan tantangan organisasi) dan lingkungan internal (kekuatan dan kelemahan organisasi). Faktor-faktor yang menjadi kekuatan dan kelemahannya, serta peluang-peluang dan tantangan yang senantiasa dihadapi oleh setiap organisasi dianalisis. Setelah faktor-faktor strategis diidentifikasi, kelompok manajemen

strategis mengevaluasi hubungan dan menentukan misi organisasi. Tahap pertama, formulasi strategis adalah suatu pernyataan dari misi, tujuan-tujuan, strategi-strategi, dan kebijakan-kebijakan organisasi. Implementasi strategis organisasi merupakan proses program-program, anggaran-anggaran, prosedur-prosedur, evaluasi dan kontrol kegiatan. Terakhir, hasil yang dicapai berupa barang dan jasa dijadikan umpan balik aktivitas organisasi untuk proses selanjutnya.

Suatu model manajemen strategis sebagai suatu proses yang terus menerus dapat diilustrasikan pada gambar: 2.2.

Gambar 2.2.
Model Manajemen Strategis dari Hunger dan Wheelen



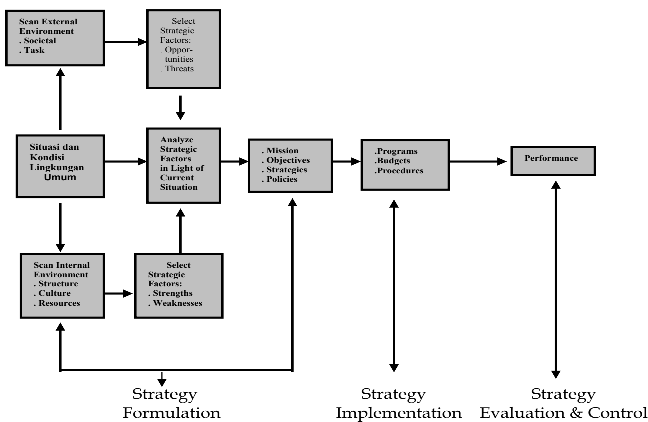
Sumber: *Modifikasi Hunger dan Wheelen (1996:11)*

Dalam model manajemen strategis setiap organisasi, keputusan strategis dan perencanaan strategis disiapkan oleh kelompok manajemen strategis. Tugas utama dari kelompok manajemen strategis adalah merumuskan tujuan dan sasaran organisasi, keputusan-keputusan

strategis lainnya, rencana strategis, implementasi strategis, mengevaluasi dan mengontrol implementasi strategis.

Keputusan-keputusan strategis yang dibuat dimulai dengan merumuskan misi organisasi, lalu disusul dengan penjabaran misi dalam bentuk tujuan dan sasaran. Bertolak dari itu semua, disusunlah secara sistematis dan lebih jelas serta terinci, usaha pencapaian tujuan dan sasaran dalam rencana-rencana strategis yang diikuti dengan penyusunan program, anggaran, dan prosedur. Program, anggaran, dan prosedur, biasa juga disebut rencana operasional. Agar sukses, rencana operasional ini selalu diamati, dievaluasi dan dikendalikan. Berikut ini diperlihatkan hubungan antara manajemen strategis, keputusan strategis dan perencanaan strategis pada gambar: 2.3.

Gambar 2.3.
Proses Perencanaan Strategis Hunger dan Wheelen



Sumber: *Modifikasi dari Hunger dan Wheelen (1996:144-145)*

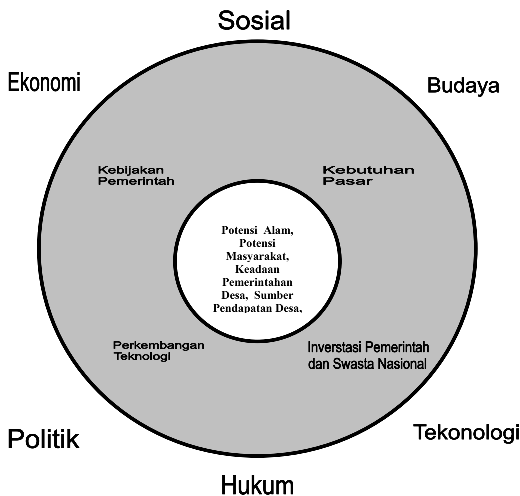
Setiap organisasi dapat membuat banyak keputusan strategis, tetapi umumnya hanya membuat satu rencana strategis. Rencana strategis itu menyeluruh, berjangka waktu tertentu yang dijabarkan dalam angka-angka waktu dan biaya, semuanya dalam uraian yang panjang. Ia mencakup semua kegiatan yang direncanakan untuk merealisasikan visi dan misi organisasi.

Perencanaan, termasuk juga perencanaan strategis, adalah suatu proses. Sebagai suatu proses, perencanaan strategis berlangsung terus, sementara keputusan-keputusan biasa dibuat lagi dengan bertolak dari rencana-rencana tersebut. Keputusan strategis, sekali dibuat-selesai. Sedangkan perencanaan strategis, sekali disusun, ia berkelanjutan. Implementasi dari suatu keputusan strategis ditentukan oleh rencana operasional, program, anggaran, prosedur yang menyusul keputusan itu, dan evaluasi serta pengendalian. Suatu manajemen strategis dalam pembangunan diuraikan sebagai berikut.

Environmental Scanning, terdiri dari analisis lingkungan internal dan analisis lingkungan eksternal. Analisis lingkungan internal ditujukan pada variabel *(Strengths* dan *Weaknesses Organization)* terdiri dari dimensi : analisis potensi alam, analisis potensi masyarakat, analisis keadaan pemerintahan, analisis sumber pendapatan, dan analisis kebutuhan masyarakat. Sedangkan analisis lingkungan eksternal ditujukan pada variabel-variabel *(Opportunities* dan *Threats Organization)* terdiri dari dimensi: analisis kebijakan Pemerintah, analisis kebutuhan pasar dari

sumber daya, analisis perkembangan teknologi, dan analisis investasi Pemerintah dan swasta nasional. Variabel-varibel lingkungan internal dan lingkungan eksternal tersebut tertuang pada gambar : 2.4.

Gambar 2.4.
Variabel-variabel Lingkungan Pedesaan



Sumber: *Modifikasi dari Hunger dan Wheelen (1996:11)*

Sebagaimana telah dikemukakan pada gambar 2.4 bahwa salah satu aspek yang penting dalam manajemen strategis adalah faktor lingkungan, yaitu faktor-faktor di luar organisasi yang berpengaruh terhadap perkembangan dan pertumbuhan organisasi. Lingkungan adalah faktor-faktor yang berada di luar jangkauan organisasi yang dapat menimbulkan peluang *(opportunity)* dan ancaman *(threat)*.

Dalam rangka mengantisipasi lingkungan yang berubah-ubah, manajemen strategis harus mampu melakukan analisis dan diagnosis yang cermat tentang lingkungannya, lingkungan yang sekarang maupun perkiraan lingkungan di masa yang akan datang, sehingga dapat ditentukan peluang-peluang dan tantangan-tantangannya.

Lingkungan eksternal ditandai dengan karakteristik tidak memiliki batas, dalam arti meskipun terdiri dari lingkungan ekonomi, sosial, budaya, teknologi, politik, dan hukum, akan tetapi rincian masing-masing lingkungan amat luas, dalam dan tanpa batas. Masing-masingnya memiliki intensitas pengaruh yang berbeda terhadap berbagai aspek manajemen fungsional.

Di samping itu, lingkungan eksternal hanya memberikan tanda yang lemah kepada manajemen, dalam arti jarang ditemukan tanda perubahan yang transparan. Kecendrungan perubahan biasanya dapat dilihat dalam jangka panjang dan malah sering bertolak belakang satu sama lain yang dapat menyulitkan pemilahan. Menurut Suwarsono (1994 : 24) lingkungan eksternal memiliki sifat tidak dapat dikendalikan, sehingga manajemen sama sekali tidak memiliki kendali manajerial terhadap besaran arah perubahan lingkungan eksternal. Akibatnya manajemen tidak dapat sepenuhnya bersikap proaktif.

Dalam menganalisis lingkungan internal dan eksternal dapat digunakan tiga pendekatan yaitu pendekatan tidak reguler, pendekatan reguler dan kontinyu (Suwarsono, 1994: 25-26). Pendekatan tidak reguler menurut Suwarsono (1994:

25) merupakan pendekatan dadakan atau ad-hoc, artinya analisis dibuat bila ada peristiwa tertentu yang diperkirakan mempengaruhi prospek organisasi. Pendekatan reguler dilakukan sebagai upaya secara periodik memperbaharui dan melengkapi sejumlah variabel lingkungan internal dan eksternal. Dengan pendekatan ini organisasi secara berkala memperoleh informasi terdini pada pokok-pokok persoalan tertentu, oleh karena itu manajemen dapat menyiapkan antisipasi secara reguler. Pendekatan kontinyu berusaha melakukan analisis terhadap banyak variabel dari lingkungan internal dan eksternal, yang digunakan sebagai masukan penyusunan rencana yang menyeluruh, sehingga bagi para pimpinan pengumpulan dan analisis data lingkungan internal dan eksternal menjadi hal yang rutin dan terus menerus.

Dengan demikian, analisis lingkungan internal dan eksternal dari ketiga pendekatan ini dapat dilakukan melalui empat tahapan yaitu :

a. Identifikasi dan seleksi sejumlah variabel dan indikator dari lingkungan internal dan eksternal yang relevan dan secara signifikan dianggap berpengaruh pada prospek organisasi.
b. Manajemen berusaha mengetahui karakter masing-masing indikator yang telah terseleksi dan menemukan berbagai dugaan penyebab kemunculan indikator yang berkaitan antar indikator, serta memperkirakan eksistensi masing-masing indikator dimasa yang akan datang.

c. Manajemen berusaha mengetahui implikasi manajerial, langsung maupun tidak langsung, yang dapat dan mungkin ditimbulkan oleh masing-masing indikator dan atau kombinasi antar indikator. Implikasi tersebut kemudian dikaitkan dengan berbagai manajemen fungsional yang telah dikenal untuk jangka pendek maupun jangka panjang.

d. Manajemen berusaha merumuskan berbagai anitisipasi strategi, yaitu menyiapkan berbagai kemungkinan tanggapan yang diperlukan.

Selanjutnya, *Strategy formulation* adalah membangun rencana-rencana jangka panjang untuk efektivitas manajemen dari peluang dan tantangan lingkungan organisasi dikaitkan dengan kekuatan dan kelemahan organisasi, meliputi : perumusan misi, tujuan-tujuan spesifik, strategi-strategi, dan kebijakan-kebijakan.

Mission adalah tujuan mendasar yang ingin dicapai atau pembicaraan tentang keberadaan organisasi, apa produk yang dihasilkan dan siapa yang menjadi sasaran pelayanan *(markets served)*. Misi organisasi biasanya menceritakan *"Who we are and what we do"*. Skop besar misi aktivitas organisasi meliputi banyak tipe dari produk atau pelayanan, pasar (masyarakat), dan teknologi. *Objectives* adalah hasil atau akibat yang ingin dicapai dari aktivitas rencana jangka panjang, menengah dan jangka pendek. Strategis adalah suatu bentuk rencana yang menyeluruh keadaan bagaimana organisasi akan menyelesaikan atau mencapai

tujuan-tujuan dan sasaran. Policies adalah pengaliran dari strategi, memberi kebijakan sebagai pedoman umum untuk mengambil keputusan dalam proses keluaran atau mencapai tujuan organisasi.

Pada uraian terdahulu, telah dijelaskan bahwa salah satu alasan perlunya manajemen strategis disebabkan karena situasi dan kondisi lingkungan yang berubah-ubah dengan cepat sehingga perlu diantisipasi oleh manajemen strategis. Manajemen strategis dalam menghadapi situasi yang demikian memerlukan sasaran dan arah yang jelas bagi para anggotanya, sehingga tujuan organisasi dapat tercapai dengan efisien dan efektif.

Organisasi publik akan mampu mencapai misi dan tujuan yang telah ditetapkan apabila kekuatan organisasi publik melebihi kelemahan yang dimiliki. Dalam konteks ini organisasi publik harus mampu mengeksploitasi peluang dan mengeliminir ancaman yang mengitarinya. Sementara itu ketangguhan suatu organisasi publik untuk mencapai tujuan dan berbagai sasarannya, ditentukan oleh dinamika organisasi yang bersangkutan dan interaksi yang terjadi pada organisasi dengan lingkungannya dan antara satuan-satuan kerja di dalam organisasi publik.

Dengan demikian, manajemen strategis dapat diartikan sebagai suatu cara sistematik berbagai keputusan publik yang paling penting (Winardi, 1997: 177). Suatu perencanaan tidak terlepas dari beban resiko dan manajemen strategis berusaha menyediakan data sehingga spekulasi yang beralasan dapat dilakukan jika

perlu. Manajemen strategis diartikan pula sebagai usaha manajerial menumbuhkembangkan kekuatan organisasi untuk mengeksploitasikan peluang yang muncul guna mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan sesuai dengan misi yang telah ditentukan (Winardi; 1997 : 91).

Aspek-aspek manajemen organisasi dilaksanakan dengan berlandaskan pada misi organisasi yang sudah ditetapkan oleh manajemen puncak. Misi tersebut merupakan penjelasan dari alasan organisasi agar tujuan fundamental bertahan. Dengan menetapkan misi berarti organisasi menetapan peraturan dasar organisasi terhadap pendekatannya. Penentuan misi bagi suatu organisasi sangat penting karena misi itu bukan hanya sangat mendasar sifatnya, akan tetapi membuat organisasi memiliki "jati diri" yang bersifat khas. Dengan perkataan lain, misi yang membedakan suatu organisasi dari organisasinya yang sejenis. Siagian (1995 : 32) menyatakan beberapa ciri yang harus tergambar dengan jelas dalam tahap pertama proses manajemen strategis adalah :

a. Misi merupakan pernyataan yang bersifat umum dan berlaku untuk kurun waktu yang panjang tentang "niat" organisasi yang bersangkutan.
b. Misi mencakup filsafat yang dianut dan akan digunakan oleh pengambil keputusan strategis dalam organisasi.
c. Secara implisit menggambarkan citra yang hendak diproyeksikan ke masyarakat luas.

d. Merupakan pencerminan jati diri yang ingin diciptakan, ditumbuhkan, dan dipelihara.
e. Menunjukkan produk atau jasa yang menjadi andalannya.
f. Menggambarkan dengan jelas kebutuhan apa di kalangan masyarakat atau pengguna jasa yang akan diupayakan untuk dipuaskan

Setelah merumuskan misi, kemudian pada proses kedua para pengambil keputusan strategis merumuskan tujuan-tujuan keorganisasian dan sasaran-sasaran. Tujuan-tujuan strategis berhubungan dengan hasil-hasil performa yang ingin dicapai oleh suatu organisasi. Di sini misi organisasi tersebut diterjemahkan menjadi sasaran-sasaran khusus, target-target, dan rencana aksi. Tujuan-tujuan strategis, merupakan petunjuk luas bagi aksi yang menyebabkan timbulnya lebih banyak sasaran-sasaran spesifik dan yang bersifat rinci, pada tingkatan lebih rendah pada organisasi yang ada.

Proses ketiga mengidentifikasi kekuatan-kekuatan, kelemahan-kelemahan, peluang-peluang, dan ancaman-ancaman organisasi. Dengan demikian, para pembuat strategi dapat mengantisipasi setiap kesempatan dan membantu mengembangkan sistem pemecahan sedini mungkin, terhadap faktor-faktor lingkungan yang dianggap mengancam tujuan organisasi. Di samping itu, dapat membantu manajer puncak dalam mengikuti setiap perubahan-perubahan yang terjadi, dan akhirnya para manajer puncak dapat mengumpulkan informasi dan

meramalkan bagaimana dampak lingkungan terhadap perkembangan organisasi.

Langkah keempat dalam proses manajemen strategis adalah melakukan identifikasi serta evaluasi strategi-strategi. Munculnya bermacam-macam strategi disebabkan oleh kegiatan analisis terhadap lingkungan organisasi. Winardi dan Nisjar (1997 : 102) mengemukakan kegiatan identifikasi dan evaluasi strategi menyebabkan ke arah penyegaran atau segmen-segmen khusus yang ada.

Kegiatan identifikasi dan evaluasi dapat pula menghasilkan strategi-strategi alternatif untuk pertahanan, atau untuk mengurangi pengeluaran dan menekan biaya. Kunci di sini adalah aneka macam alternatif yang dapat dimanfaatkan dalam hal mengembangkan aneka macam tindakan. Apakah alternatif-alternatif yang dapat digunakan mengembangkan sebuah strategi baru.

Langkah kelima adalah membandingkan keuntungan dan kerugian dari alternatif-alternatif strategi dengan kriteria tertentu. Penilaian alternatif-alternatif tersebut akhirnya menentukan strategi mana yang paling sesuai dengan sumber-sumber daya dan kemampuan organisasi bersangkutan. Kemudian, yang mana dapat memberikan keunggulan kompetitif terbaik sehubungan dengan peluang-peluang dan ancaman-ancaman potensial. Karena setiap alternatif strategi akan mempunyai keuntungan dan kerugian.

Setelah tahapan kelima, maka langkah keenam adalah faktor yang paling kritikal dalam proses manajemen strategis

yaitu : keputusan strategis. Sebuah keputusan adalah suatu pilihan antara berbagai strategi-strategi alternatif yang dapat ditetapkan.

Adapun tujuan pengambil keputusan, adalah untuk mengarahkan sumber-sumber daya kepada sasaran-sasaran, dan sebuah keputusan untuk menjalankan sebuah strategi tertentu, yaitu adanya tindakan-tindakan lain yang mungkin pula dijalankan atau tidak dilakukan (Winardi dan Nisjar: 1997 : 103).

Strategi *Implementation* adalah suatu proses, yang mana kelompok manajemen strategis menterjemahkan strategi dan kebijakan ke dalam proses tindakan implementasi program, anggaran, dan prosedur. Program adalah suatu pernyataan dari aktivitas atau langkah-langkah keinginan untuk menyelesaikan satu bagian dari rencana, dan membuat strategi tindakan nyata. Budgets adalah suatu pernyataan atau uraian rinci biaya program organisasi, yang bermanfaat bagi kelompok manajemen strategis dalam evaluasi dan pengawasan. *Procedures* adalah suatu sistem langkah-langkah berikutnya atau teknik yang menguraikan secara rinci terutama bagaimana suatu tugas yang diserahkan kepada seseorang atau pada suatu bagian dapat diselesaikan.

Langkah keenam dalam proses manajemen strategis adalah mengimplementasikan keputusan strategis dan rencana-rencana strategis. Keputusan strategis dapat diimplementasikan melalui pengembangan kebijakan-kebijakan spesifik serta rinci. Program-program aksi yang

ditujukan kepada pencapaian sasaran-sasaran. Setelah keputusan strategis diambil, maka selanjutnya adalah melakukan implementasi rencana aksi, performa aktual serta aktivitas-aktivitas yang mengarahkan sumber-sumber daya organisasi yang bersangkutan menuju ke arah tujuan-tujuan yang diinginkan.

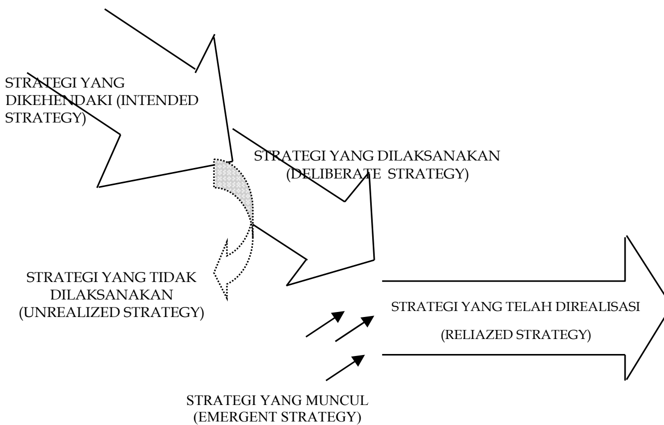
Evaluation and Control adalah suatu proses yang terdiri dari beberapa tahap: pengukuran pekerjaan, membandingkan pekerjaan dengan standar dan menentukan perbedaannya. Jika ada perbedaan, selanjutnya mengoreksi setiap penyimpangan yang tidak diinginkan melalui tindakan penanggulangan.

Langkah ketujuh atau langkah terakhir dalam proses manajemen strategis adalah melakukan evaluasi dan pengawasan. Kegiatan evaluasi dan pengawasan dapat membantu manajemen strategis meninjau kembali strategi-strategi yang telah disusun. Apakah strategi itu dapat dijalankan dalam praktek, dengan hasil yang maksimal atau tidak, karena ada kalanya strategi yang dikehendaki *(intended strategy)* tidak dapat dipraktekkan sepenuhnya *(unrealized strategy)*. Hal ini disebabkan oleh berbagai kendala yang tidak atau belum diantisipasi oleh penyusun strategi, misalnya: gejolak politik, krisis ekonomi, globalisasi dan lain sebagainya.

Di samping dapat mendeteksi *intended strategy* dan *unrealized strategy,* evaluasi dan pengawasan dapat pula mendeteksi strategi yang muncul *(emergent strategy)* kemudian. Strategi ini tidak harus dijalankan. Jadi dengan

evaluasi dan pengawasan, manajemen strategis dapat mengetahui keluar masuk *unrealized strategy* dan *emergency strategy.* Keluar masuk kedua strategi ini akan menghasilkan "saldo" yang disebut *realized strategy.* Mintzberg (1994:24) merangkum proses keluar masuk strategi-strategi itu dalam sebuah model gambar: 2.5.

Gambar 2.5.
Bentuk-bentuk Strategi dari Mintzberg dan Winardi



***Sumber** : Mintzberg (1994:24) dan Winardi (1997)*

Dengan evaluasi dan pengawasan, para menejer secara kontinyu dapat menilai kembali kemajuan dari gerakan-gerakan strategi, sehingga mereka dapat mengambil tindakan-tindakan perbaikan apabila organisasi tidak bekerja dengan baik atau situasi-kondisi mengalami perubahan.[]

BAB III

PERKEMBANGAN PEMBANGUNAN NASIONAL DI INDONESIA



Konsep pembangunan nasional erat berkaitan dengan pembangunan bangsa. Ponsien (Ndraha, 1968 : 18) menyatakan pembangunan bangsa merupakan bagian integral pembangunan nasional suatu negara.

Pembangunan setiap bangsa dunia ketiga bersifat multidimensional, yaitu pembangunan yang meliputi semua segi kehidupan nasional, politik, ekonomi, dan sosial budaya. Karenanya, pembangunan nasional harus didukung oleh kemampuan politik (ideologi, sistem politik), kemampuan ekonomi (sumber-sumber), dan kondisi sosial (perubahan sosial), dan pada gilirannya harus mampu menegakkan ketahanan nasional negara yang bersangkutan.

A. Pembangunan Nasional di Era Orde Lama

Sejak Indonesia merdeka 17 Agustus 1945 hingga akhir tahun 1965 pembangunan belum dapat meningkatkan

kesejahterakan perekonomian rakyat. Karena harus membenahi pada pembangunan bangsa, politik maupun sosial budaya. Sedangkan pembangunan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat terutama meningkatkan produksi nasional, menurunkan inflasi, menyediakan kebutuhan pokok masyarakat seperti pangan, sandang dan papan belum cukup berarti.

B. Pembangunan Nasional di Era Orde Baru

Kemudian pada tahun 1965 hingga tahun 1998, setelah pemerintahan dibawah kepemimpinan Presiden Soeharto, terjadi suatu periode pembangunan mendorong upaya perbaikan dibidang ekonomi : penurunan inflasi, masuknya arus modal dan teknologi, meningkatkan kerjasama dengan luar negeri, meningkatkan produksi dalam negeri dalam rangka mendorong ekspor, meningkatkan pendidikan dan memperkuat stabilitas politik.

Pada masa Orde Baru pembangunan nasional di Indonesia dilakukan secara bertahap, yaitu periode jangka panjang 25 tahun dan periode jangka pendek 5 tahun yang dikenal dengan REPELITA, kemudian disusun rencana pembanunan 1 tahun yang tertuang di dalam APBN. Pembangunan Wilayah Provinsi/Daerah Tingkat I, Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II, Kotamadya, Kota Adminsitratif dan Kecamatan, dilaksanakan berpedoman pada UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. Penyelenggaraannya dilaksanakan dengan sistem pemerintahan dekonsentrasi, desentralisasi

dan medebewind, dengan pelaksanaan Otonomi Daerah yang luas dan bertanggung jawab. Sedangkan pembangunan Desa/Kelurahan dilaksanakan dengan prinsip Otonomi Desa dengan berpedoman pada UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.

Sebagaimana yang dinyatakan Tjokroamidjojo (1995: 38) nilai dasar yang melandasi dan kemudian dirumuskan dalam strategi/kebijakan pembangunan adalah sesuai dengan yang dikehendaki masyarakat bangsa yang bersangkutan. Oleh karena itu, di Indonesia selama pemerintahan Orde Baru telah menggunakan pradigma Strategi Trilogi Pembangunan, yaitu pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi, pemerataan di segala bidang dan stabilitas nasional yang mantap (Tjokroamidjojo, 1993 : 68). Pembangunan tetap dilakukan di segala bidang, politik, ekonomi, sosial budaya dan HANKAM, namun menggunakan skala prioritas. Selama pemerintaha Orde Baru berkuasa pada PJPT I dan II yang menjadi prioritas adalah pembangunan di bidang ekonomi dengan tetap mempertahankan pertumbuhan, namun dalam pelaksanaannya tidak berhasil dengan memuaskan. Hal ini dapat dilihat dari orientasi managemen pembangunan mendukung Trilogi Pembangunan dalam Repelita VI.

Pertama, manajemen pembangunan dalam Repelita VI harus mencerminkan *the changing role of government*. Dari suatu orientasi seperti yang disebut *irving serdlow "direct involment"* (campur tangan langsung, pengurusan dalam segala hal), melalui *control and licencing"* (pengawasan dan perizinan berbagai rupa) ke arah pengendalian arah

pembangunan melalui kebijaksanaan, promosi dan motivasi partisipasi masyarakat yang bersifat enabling dan empowering. Hubungan birokrasi pemerintah sebagai *agent of change* yang motivator menumbuhkan sikap-sikap: inovator dalam kalangan masyarakat sendiri. Mangemen pembangunan lebih membatasi diri pada penyediaan sarana, memonitor dan koordinasi pelaksanaan. Peningkatan fungsi pelayanan aparatur pemerintah terutama dibidang *public service.* Semua ini sebenarnya shif-nya sudah dimulai sejak awal 80 an mengantisipasi *oil shock* dan dimulainya era industrialisasi. Dalam GBHN disebutkan "khusunya dalam melayani, menganyomi, serta menumbuhkan prakarsa dan peran aktif masyarakat dalam pembangunan, serta tanggap terhadap kepentingan dan aspirasi masyarakat".

Kedua, manajemen pembangunan yang merupakan manejemen kebijaksanaan makro ekonomi yang sehat, dalam menjaga stabilitas makro ekonomi pada umumnya dari gejolak-gejolak yang serba tidak pasti ekonomi global maupun di dalam negeri. Dengan demikian, dapat diusahakan iklim yang kondusif bagi pelaksanaan strategi dan kebijaksanaan trilogi pembangunan. Dikembangkannya rambu-rambu indikator ekonomi makro seperti indeks inflasi, cadangan devisa, neraca perdagangan, neraca pembayaran, neraca berjalan dan lain-lain. Manajemen kebijaksanaan ekonomi makro juga berarti manajemen pengendalian distorsi ekonomi pasar.

Ketiga, peningkatan kemampuan managemen pembangunan upaya mobilisasi *resources* (finacial) terutama *resources* berdasar prioritas dan cara pendanaan

(disbursement) yang sehat. Tentang mobilisasi dana dalam negeri bisa dengan penciptaan iklim dan kelembagaan yang mendorong untuk tabungan investasi masyarakat, tetapi yang lebih khusus adalah perpajakan. Sudah dilakukan pembaharuan kebijaksanan fiskal, sistem dan macam perpajakan secara mendasar sejak pertengahan tahun 80-an, kini tantangannya adalah dalam menegemen dan pelaksanaan perpajakan. Perluasan pelibatan wajib pajak, intensifikasi pemungutannya, tetap secara *fair* dan progresif. Pajak sebagai sarana pertumbuhan, pemerataan stabilitas. Kemudian managemen alokasi resources terutama melalui *budget*, berdasar prioritas yang baik dan pengendaliannya. Pada dasarnya managemen APB. Perencanaan dan pengendalian program dari proyek-proyek pembangunan. Pelibatan masyarakat dalam perencanaan dan pengendalian proyek perlu diperhatikan apabila ada implikasinya bagi rakyat secara langsung seperti dalam hal pembebasan tanah atau untuk mendorong partisifasi aktif rakyat terutama dalam program-program *partisipatory* dan pemerataan.

Keempat, orientasi manajemen pembangunan dalam upaya terus meningkatkan ekspor non migas dan menciptakan iklim kondusif investasi, pengembangan efisiensi dan produktvitas ekonomi, mengurangi *high cost economy* melalui upaya berlanjut di birokratisasi dan deregulasi. Pengendalian dan penyederhanaan perizinan, *management byexeption,* mekanisme pasar sebagai sarana daripada penggunaan *administrative measures.* Seperti telah dikemukakan terdahulu orientasi ini sudah sejak Repelita VI orientasi managemen pembangunan menjadi lebih

penting serta globalisasi ekonomi dunia. Tetapi dalam Repelita VI orientasi manajemen pembangunan menjadi lebih penting karena produk-produk ekspor non migas kita harus semakin *deversify, quality competitive* untuk bisa penetrasi ke pasar-pasar dunia yang semakin kompetitif *(acompetitife global market)*. Demikian pula pengembangan iklim investasi yang kondusif untuk dapat bersaing dengan wilayah-wilayah investasi yang menarik di Cina, Vietnam, (ini bisa jadi saingan berat kita), India kecuali negara-negara Asia Tenggara lain.

Kelima, manajemen pemerataan pembangunan terutama adalah untuk penanggulangan kemiskinan. Pada dasarnya suatu manajemen pemerataan pembangunan untuk menanggulangi kemiskinan tidak bisa dengan suatu program atau proyek peningkatan pendapatan rakyat miskin saja. Tujuannya memang peningkatan pendapatan tetapi masalahnya adalah pemecahan lingklungan kondisi budaya miskin. Dalam PJP I ternyata telah nyata berhasil cukup banyak dientaskan kemiskinan justru dengan dilaksanakannya kebijaksanaan trilogi pembangunan pertanian, peningkatan produksi, pendapatan petani, dan stabilitaws harga yang tetap merangsang produksi. Kemudian program-program delapan jalur pemerataan, terutama program-program/proyek-proyek pendidikan dasar, kesehatan masyarakat, gizi dan air bersih, keluarga berencana. Demikian pula inpres-inpres daerah yang relatif terbelakang. Kesemua itu upaya membangun masyarakat untuk mampu membangun dirinya.

Tentu saja hal itu *hard core problems* kemiskinan dapat di suplemen dengan program-program khusus seperti pembangunan kawasan terpadu dan akan dilansir sekarang Inpres Daerah Tertinggal. Yang penting bukan membagi ikan tetapi memberi kail dan kemampuannya untuk mengail.

Keenam, manajemen pembangunan untuk menciptakan lebih banyak peluang, sarana dan kesempatan usaha bagi usaha menengah dan kecil. Kalau dilihat dari segi penerimaan dana perlu ada pemungutan *progresive,* dilihat dari pendanaan dan *cross* subsidi untuk kepentinga*n releasing* potensi usaha ekonomi menengah dan kecil. Pelaksanaan dari sebagian dna perkreditan perbankan dan sebagian keuntungan BUMN untuk pembnagunan sektor usaha ini. Desain-desain modal ventura, incubator, *foster parent bussiness schemes, trading house* atau pemasaran bersama, kredit dengan *management enginering, subcontracting,* dari usaha besar kepada yang menegah dan kecil, *margin of prefernce* untuk usaha menengah dan kecil dan lain-lain. Kalau perlu bahkan *ear markets,* daripada monopoli usaha besar. *Go public* usaha-usaha besar dengan komponen *share* koperasi dan usaha menengah dan kecil juga patut ditelaah kemungkinan-kemungkinannya.

Dalam urain singkat ini tidak dapat dikemukakan aspek-aspek manajemen pembangunan untuk mendukung trilogi pembangunan dalam Repelita VI secara ekshaustif (tuntas). Oleh karena itu, akan ditambahkan di sini satu saja, yaitu ke tujuh.

Ketujuh, manajemen pemerataan pembangunan di daerah-daerah. Ini meliputi upaya pemerataan pembangnan daerah-daerah tingkat II dan daerah pedesaan. Di sini lebih-lebih lagi dituntut orientasi manajemen pembangunan yang mampu membangkitkan prakarsa dan peran aktif masyarakat sendiri. Peran motivator untuk mengembangkan kemampuan inovator kalangan masyarakat sendiri. Pendekatan birokratik memobilisasi diganti dengan pendekatan *agent of change* yang *empowering* dan *enabling*.

Bersamaan dengan peningkatan kemampuan manajemen serupa itu oleh aparatur, juga ditingkatkan desentralisasi kewenangan-kewenangan didaerah tingkat II terutama yang menyangkut *public services. Taxing power* terutama *tax share* seperti dalam pajak bumi dan bangunan ataupun pajak kendaraan bermotor dapat diperkuat.

Selanjutnya, Waterston (Tjokroamidjojo, 1995 : 39) menyatakan pembangunan berencana di banyak negara tidak terselenggara karena perencana pembangunan tidak berorientasi pada pelaksanaan, dan bahkan tidak dilaksanakan, karena kurangnya dukungan atau ketidakstabilan politik.

Pemerintahan Orde Baru menganggap penting alur pemikiran pelaksanaan pembangunan sebagai manajemen kebijakan pembangunan, yaitu : manajemen analisis dan perumusan, manajemen pelaksanaan, pengendalian, pengawasan dan pertanggung jawabannya.

Tjokroamidjojo (1993:68) menyatakan manajemen kebijakan pembangunan di Indonesia selama Orde Baru dapat dibagi dalam tiga bidang yaitu: *Pertama*, manajemen analisis dan perumusan kebijaksanaan pembangunan. *Kedua*, manajemen pelaksanaan dan pengendalian kebijaksanaan pembangunan. *Ketiga*, manajemen pengawasan kebijaksanaan pembangunan.

Pembahasan administrasi pembangunan sebagai manajemen kebijakan pembangunan di Indonesia, ada beberapa dasar pemikiran yang harus dipegang yaitu: *Pertama*, Pembangunan Nasional merupakan pengamalan Pancasila, landasannya adalah Pancasila dan UUD 1945, sedangkan tujuannya adalah perwujudan cita-cita nasional seperti tercantum dalam Pembukaan UUD 1945. *Kedua*, Penyelenggaraan bernegara, berpemerintahan yang berpegang teguh pada UUD 1945 yaitu Sistem Pemerintahan Negara (Tjokroamidjojo,1993:66).

Pada hakekatnya upaya pembangunan nasional pada Orde Baru dapat dilihat dari dua sisi yaitu : *Pertama*, sebagai upaya melakukan perubahan-perubahan struktural yang mendasar dalam jangka panjang. *Kedua*, Upaya menanggulangi gejolak-gejolak ekonomi jangka pendek (Tjokroamidjojo, 1993:67).

Mengenai perubahan struktural jangka panjang misalnya perubahan struktural ekonomi yang lebih seimbang antara sektor pertanian dan sektor industri. Upaya mengurangi kesenjangan antara yang kaya dan yang miskin terutama dengan mengangkat tingkat kehidupan

mereka yang berada dalam kemiskinan mutlak. Misalnya lewat program Inpres Desa Tertinggal, rehabilitasi sosial dan program KB. Demikian juga dengan upaya meningkatkan kualitas sumber daya manusia, mengatasi masalah-masalah kecemburuan sosial dan mengembangkan keserasian sosial terutama dengan adanya urbanisasi yang meningkat. Upaya lain adalah mengurangi ketergantungan pada sumber dana dari minyak bumi, dan meningkatkan ekspor non migas.

Siagian (1985:31-84) mengemukakan sepuluh prinsip penyelenggaraan pembangun nasional Orde Baru : *Pertama*, kesemestaan, yaitu pembangunan nasional harus bersifat komperehensif; *Kedua*, menuntut partisipasi rakyat; *Ketiga*, keseimbangan; *Keempat*, kontinuitas; *Kelima*, pendekatan kesisteman; *Keenam*, mengandalkan kekuatan sendiri; *Ketujuh*, kejelasan strategi dasar; *Kedelapan*, skala prioritas yang jelas; *Kesembilan*, kelestarian ekologis; *Kesepuluh*, pemerataan disertai pertumbuhan.

C. Pembangunan Nasional di Era Reformasi

Selanjutnya pada Orde Reformasi, sasaran pembangunan nasional di Indonesia sebagai perwujudan tuntutan reformasi di segla bidang, tidak lain adalah membangun sistem bernegara dan penegakan hukum. Penegakan demokrasi, hak azazi manusia, pembangunan ekonomi kerakyatan, pembangunan sosial budaya dan ketahanan nasional. Kartasasmita (1996:133-313) menyatakan gambaran dari kebijakan pembangunan nasional di Indonesia di era reformasi mengarah kepada :

Pertama, pembangunan demokrasi ekonomi bergandengan dengan demokrasi politik; *Kedua*, pembangunan ekonomi kerakyatan; *Ketiga*, pembangunan sumber daya manusia; dan *Keempat*, penyelenggaraan otonomi dan perimbangan keuangan antara Pusat dengan Daerah.[]


SMK DR. INDRA ADNAN INDRAGIRI COLLEGE

BAB IV

PERKEMBANGAN PEMBANGUNAN DAERAH DI INDONESIA



Sebagai perwujudan Wawasan Nusantara, pembangunan Daerah seyogianya merupakan bagian integral dari pembanguna nasional. Pasal 18 UUD 1945 menetapkan pembagian Daerah Indonesia atas Daerah besar dan Daerah kecil, dengan bentuk susunan pemerintahan ditetapkan dengan Undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

A. Pemerintahan Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Berdasarkan Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah pasal 2 ayat 1 menetapkan bahwa wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi dalam Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Daerah Kota yang bersifat Otonom. Pasal 4 ayat 1 menetapkan

pula bahwa dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi dibentuk dan disusun Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan Daerah Kota yang berwewenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

Sebagai salah satu asas penyelenggaraan pemerintahan di Daerah adalah desentralisasi yaitu penataan mekanisme pengelolaan kebijakan dengan kewenangan yang lebih besar diberikan kepada Daerah, agar penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan lebih efektif dan efisien (Pasal 8 UU No. 22 Tahun 1999).

Desentralisasi di bidang pengurusan berarti ada pendelegasian kewenangan kepada Daerah dalam pengurusan hal-hal tertentu. Sehingga birokrasi dalam pengurusan tersebut menjadi lebih pendek dan sederhana. Karena itu, masyarakat akan diuntungkan.

Desentralisasi di bidang keuangan berarti Daerah telah mampu menggali sumber keuangannya sendiri dan menggunakannya dengan bertanggung jawab. Desentralisasi di bidang politik berarti rakyat di Daerah mempunyai hak dan kewajiban untuk memiliki sepenuhnya siapa yang pantas untuk memimpin Daerah. Membawa aspirasi Daerah, serta mengawasi jalannya pemerintahan dan pembangunan di Daerah. Sedangkan desentralisasi di bidang administrasi berarti Daerah di beri tanggung jawab penuh dalam mengurusi administrasi pemerintahan Daerah.

Dalam batas-batas yang disepakati, yakni bahwa otonomi tidak berarti terlepas dari negara kesatuan dan

kaedah-kaedah serta aturan-aturan yang mengikat bangsa ini menjadi satu. Maksud diadakannya otonomi adalah demi kesejahteraan masyarakat di Daerah dan di seluruh tanah air. Desentralisasi di segala bidang itu akan berpengaruh positif bagi kehidupan berbangsa dan bernegara. Desentralisasi bukan hanya keinginan melainkan merupakan kebutuhan. Perkembangan masyarakat dan lingkungan strategis mengharuskan kelincahan dalam mengatasi kendala dan memanfaatkan peluang. Desentralisasi harus pula dijaga supaya tidak mengakibatkan makin besarnya kesenjangan pembangunan antara Daerah. Sebaliknya, justru harus mampu mendekatkan taraf kemajuan Daerah satu dengan Daerah lainnya.

Kartasasmita (1996 : 349) menyatakan, penyempurnaan struktur kelembagaan Pemerintah Daerah perlu dilakukan melalui: *Pertama*, pengembangan jabatan struktural dan fungsional; *Kedua*, penjenjangan karier dan tugas yang diperlukan; dan *Ketiga*, penyederhanaan mekanisme dan adminsitrasi Pemerintah bagi pelaksanaan pembangunan di Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota.

B. Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah

Berpedoman kepada UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, pasal 1 ayat 1 menetapkan bahwa perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah adalah suatu sistem pembiayaan pemerintahan dalam kerangka

negara kesatuan. Melingkupi pembagian keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah secara proporsional, demokratis, adil, transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi, dan kebutuhan Daerah, sejalan dengan kewajiban dan pembagian kewenangan serta tata cara penyelenggaraan kewenangan tersebut, termasuk pengelolaan dan pengawasan keuangannya.

Berdasarkan pasal 3 UU No. 25 Tahun 1999 ditetapkan sumber–sumber penerimaan Daerah dalam pelaksanaan Desentralisasi adalah : pendapatan asli Daerah, dana perimbangan, pinjaman Daerah, lain-lain penerimaan yang sah.

C. Pemerintahan Desa

Dewasa ini pemerintahan Desa di Indonesia diatur dalam Undang-undang No. 22 Tahun 1999, pasal 94 menetapkan bahwa di Desa dibentuk Pemerintahan Desa dan Badan Perwakilan Desa, yang merupakan Pemerintahan Desa. Pasal 95 ayat 1 menetapkan pula bahwa Pemerintah Desa terdiri atas Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dan Perangkat Desa.

Selanjutnya pasal 99 UU No. 22 Tahun 1999 menetapkan kewenangan Desa mencakup : kewenangan yang sudah ada berdasarkan asal-usul Desa; kewenangan yang oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh Daerah dan Pemerintah; dan tugas Pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan/atau Pemerintah Kabupaten. Kemudian dari pada itu

pasal 100 menetapkan pula bahwa tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan/atau Pemerintah Kabupaten, Kepala Desa disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia.

Adapun tugas dan kewajiban Kepala Desa menurut pasal 101 UU No. 22 Tahun 1999 adalah : memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Desa, membina kehidupan masyarakat Desa, membina perekonomian Desa, memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat Desa, mendamaikan perselisihan masyarakat di Desa, dan mewakili Desanya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukumnya.

Mengenai pertanggungjawabannya dalam melaksanakan tugas sebagaimana yang dimaksud pasal 101 ditetapkan dalam pasal 102 UU No. 22 Tahun 1999 yaitu: bertanggungjawab kepada rakyat melalui Badan Perwakilan Desa, dan menyampaikan laporan mengenai pelaksanaan tugasnya kepada Bupati.

Sebagaimana telah dikemukakan bahwa salah satu unsur pemerintahan Desa adalah Badan Perwakilan Desa. Pasal 104 UU No. 22 Tahun 1999 menetapkan bahwa Badan Perwakilan Desa atau yang disebut dengan nama lain berfungsi mengayomi adat istiadat, membuat Peraturan Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintah Desa. Selanjutnya pasal 105 UU No. 22 Tahun 1999 mengatur tentang Badan Perwakilan Desa yaitu: anggota Badan Perwakilan Desa dipilih dari dan oleh

penduduk Desa yang memenuhi persyaratan. Pimpinan Badan Perwakilan Desa dipilih dari dan oleh anggota. Badan Perwakilan Desa bersama dengan Kepala Desa menetapkan Peraturan Desa, dan Pelaksanaan Peraturan Desa ditetapkan dengan Keputusan Kepala Desa. Selain lembaga Badan Perwakilan Desa, di Desa terdapat juga lembaga lainnya sesuai dengan kebutuhan Desa dan ditetapkan dengan Peraturan Desa.

Penetapan Kepala Desa dan pembantu-pembantunya sebagai organisasi pemerintahan terendah menurut Pemudji (Ndraha, 1990 : 137) dimaksudkan untuk mendekatkan pelayanan adminsitrasi negara pada masyarakat. Pelayanan yang dilancarkan dari tingkat Kecamatan dianggap masih terlalu jauh. Kedudukan Desa lebih dekat dengan masyarakat sehingga pelayanan masyarakat di Desa diharapkan jauh lebih efektif. Kemudian didorong oleh adanya Inpres Bantuan Desa, berangsur-angsur posisi bagian-bagian Desa ditingkatkan, ditandai dengan meningkatnya jumlah Desa secara defenitif.

Melalui kedudukannya sebagai Ketua Umum LKMD, Kepala Desa berfungsi merencanakan dan mengendalikan pelaksanaan pembangunan Desa. Jika dihubungkan dengan Bab IV Bagian D Umum angka 2 huruf f GBHN 1978 maka kemampuan Pemerintah Desa untuk melaksanakan tugasnya langsung bertalian dengan usaha menggerakkan masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembangunan dan penyelenggaraan administrasi Desa yang semakin meluas dan efektif.

Kedudukan politis BPD (Badan Perwakilan Desa) atau disebut dengan nama lain, menurut UU No. 22 Tahun 1999 adalah wadah permusyawaratan/pemukatan pemuka-pemuka masyarakat Desa. Bertugas menyalurkan pendapat masyarakat Desa dan memusyawarahkan setiap rencana pembangunan sebelum ditetapkan menjadi Keputusan Desa.

Susunan organisasi dan alat kerja pemerintahan Desa diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1981. Pasal 3 ayat 1 menetapkan bahwa Kepala Desa berkedudukan sebagai alat Pemerintah, alat Pemerintah Dareah, dan alat Pemerintah Desa yang memimpin penyelenggaraan pemerintahan Desa. Dengan demikian Kepala Desa merupakan unsur pimpinan dalam struktur pemerintahan Desa. Selanjutnya pasal 6 menetapkan Sekretaris Desa selaku unsur staf, dan pasal 7 menetapkan Kepala Dusun sebagai unsur pelaksana (PERMENDAGRI No. 1 Tahun 1981). Dengan demikian, dalam struktur organisasi pemerintah Desa telah ada pembagian kerja dan diharapkan pelaksanaan tugas menjadi lebih lancar dan efektif.

Struktur juga mendukung pelaksanaan tugas dalam hal pembiayaan sehari-hari dan biaya operasional keluar. Pasal 107 ayat 1 UU No. 22 Tahun 1999 menetapkan sumber pendapatan Desa terdiri dari : *Pertama*, pendapatan asli Desa yang meliputi hasil usaha Desa, hasil kekayaan Desa, hasil swadaya dan partisipasi, hasil gotong royong, dan lain-lain pendapatan asli Desa yang sah. *Kedua*, bantuan dari Pemerintah Kabupaten yang meliputi bagian dari

perolehan pajak dan retribusi Daerah, dan bagian dari dana perimbangan keuangan Pusat dan Daerah yang diterima oleh Pemerintah Kabupaten. *Ketiga*, bantuan dari Pemerintah dan Pemerintan Provinsi. *Keempat*, Sumbangan dari pihak ketiga. *Kelima*, pinjaman Desa.

Sumber pendapatan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1), menurut pasal 107 ayat 2 UU No. 22 Tahun 1999 dikelola melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa APBD). Ayat 3 menetapkan Kepala Desa bersama Badan Perwakilan Desa menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa setiap tahun dengan Peraturan Desa. Ayat 4 menetapkan pedoman penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa ditetapkan oleh Bupati. Ayat 5 menetapkan tata cara pungutan objek Pendapatan dan Belanja Desa ditetapkan bersama antara Kepala Desa dan Badan Perwakilan Desa. Selanjutnya pasal 108 UU No. 22 Tahun 1999 menetapkan pula bahwa Desa dapat memiliki badan usaha sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Seperti telah dikemukakan pada uraian terdahulu bahwa pemerintahan Desa memerlukan dukungan keuangan dan dukungan struktur organisasi, dalam rangka pelaksanaan tugas yang berkaitan dengan dukungan lingkungan. Dukungan lingkungan terhadap Pemerintahan Desa terletak pada kenyataan bahwa Kepala Desa maupun pembantu-pembantunya merupakan tokoh-tokoh pilihan masyarakat setempat.

Dengan kemampuan adminsitratif seperti diuraikan di atas, pemerintahan Desa diharapkan mampu menggali,

menggerakkan dan mengkombinasikan masukan-masukan. Mencegah berbagai akses sistem dari atas ke bawah, dan mengefektifkan sistem dari bawah ke atas, sehingga sasaran pembangunan Desa dapat dicapai.

Dewasa ini, Desa selalu ada dua kelompok tokoh pemimpin, yaitu tokoh formal dan tokoh informal. Tokoh formal merupakan Pemerintah Desa yang mempuyai kekuatan hukum. Tokoh informal merupakan tokoh yang mempunyai kekuatan ikatan batin dengan warganya sehingga besar pengaruhnya pada masyarakat. Tokoh formal *kelompok pertama* terdiri dari : Kepala Desa, Setretaris Desa, Kepala-kepala Urusan, Kepala-kepala Dusun, Ketua dan anggota BPD, Ketua dan Seksi LKMD, Pengurus PKK, Ketua RW atau RK, dan Ketua RT. Tokoh formal *kelompok kedua* yaitu semua petugas instansi terkait dalam pembangunan Desa, terdiri dari : Dephankam (Babinsa dan Bimpolda), Dinas P dan K (penilik SD, penilik olahraga, dan penilik pendidikan), Dinas Kesehatan (dokter, juru rawat, dan sanitarian), Dinas Pertanian dan Kehutanan (PPL, mantri kehewanan, polisi hutan, penyuluh penghijauan, dan mantri perikanan), Badan Pemukiman dan Prasarana Wilayah (petugas pengairan (P3S), TSKT, sarjana penggerak pembangunan Desa), Badan Sosial (TKSS, PSM, dan PSK), Badan Penerangan (juru penerangan dan penerangan transmigrasi), Dinas Koperasi dan PKM (petugas penerangan KUD), Dinas Perindustrian dan Perdagangan (petugas proyek BIPIK perindustrian), BKKBN (PLKB), BRI (petugas BRI unit Desa), Perguruan Tinggi (Mahasiswa KKN dan PKL).

Sedangkan tokoh informal antara lain : pemuka agama, pemuka adat, tokoh yayasan sosial dan pendidikan, tokoh pemuda, pimpinan organisasi kemasyarakatan, pimpin Orsospol komisariat Desa, kelompok petani dan nelayan, kelompencapir, dan lain-lain sebagainya sebagai tokoh informal.

Kedua kelompok tokoh formal dan tokoh informal tersebut merupakan kekuatan yang sangat besar jika dapat dipersatukan untuk menggerakkan masyarakat dalam pembangunan. Mereka ini merupakan pelopor (*agen)* pembangunan bagi masyarakat dalam menggerakkan roda pembangunan. Khususnya pembanguan pertanian, perkebunan, peternakan, perikanan, industri kecil, jasa dan perdagangan, pariwisata dan lain-lain sebagainya.[]

BAB V

STRATEGI PEMBANGUNAN PEDESAAN DI INDONESIA



A. Strategi Belajar dari Pengalaman Negara Lain

Dari pengalaman pembangunan pedesaan di banyak negara, Griffin (Hanafiah, 1982:35) membagi kepada tiga strategi pembangunan pedesaan : *Pertama*, strategi teknokratis; *Kedua*, strategi reformis; dan *Ketiga*, strategi radikal. Perbedaan strategi ini memperlihatkan konsistensi, kesinambungan, dan tekanan yang terdapat diantara kebijakan, tujuan, pendekatan, dan pelaksanaan dari pembangunan pedesaan.

B. Strategi Mobilitas Penduduk

Dari sisi mobilitas penduduk, menurut Saefullah (1995 : 3) ada tiga pendekatan pembangunan pedesaan yang memusatkan perhatian pada kesejahteraan petani yaitu ***commercialization and capital intensive development; comprehensive rural development; and colonization of new agricultural lands*** (komersialisasi dan pengembangan

permodalan secara intensif; pembangunan Desa secara menyeluruh; dan penguasaan lahan-lahan pertanian baru).

Dengan jelas dapat dipahami, pendapat tersebut di atas memandang strategi pembangunan harus dilaksanakan secara terpadu dengan pendekatan yang kontekstuial. Hal demikian, tentunya hanya dapat dilaksanakan dengan menerapkan konsep manajemen strategis dalam pembangunan. Selain akomodatif, proaktif dan cepat tanggap terahadap perubahan dinamika masyarakat dalam proses modernisasi.

C. Strategi Pemberdayaan Masyarakat

Berkaitan dengan pemberdayaan masyarakat, Usman (1998 :40) menyatakan bahwa strategi pembangunan pedesaan harus terkemas dalam : *Pertama*, pembangunan pertanian (*agricultural development*); *Kedua*, industrialisasi pedesaan (*rural industrialization*); *Ketiga*, pembangunan masyarakat Desa terpadu (*integrated rural development*); dan *Keempat*, strategi pusat pertumbuhan (*growth center strategy*).

Membangun visi dan tujuan bersama dalam pembangunan merupakan tanggung jawab moral bersama masyarkat dan sebagai faktor sosial terpenting dalam rangka pemberdayaan masyarakat. Masyarakat pedesaan harus dibangkitkan kesadaranya bahwa mereka punya potensi dan percaya terhadap kemampuan sendiri. Hanya saja pada tahap permulaan memang memerlukan dukungan dari Pemerintah.

D. Satrategi Perubahan Pola Pertumbuhan dan Distribusi

Berdasarkan diagnosis yang dilakukan Chenery (1974: 224) atas ketimpangan pembangunan yang timbul akibat strategi pertumbuhan, menyarankan pada reorientasi kebijakan dalam metode perencanaan. Strategi yang disarankannya terarah kepada perubahan pola pertumbuhan (*growth)* dan distribusi yang ditujukan untuk mempercepat pertumbuhan pendapatan golongan miskin. Dalam hubungan ini secara singkat terdapat dua langkah strategis yang diusulkan Adelman dan Morris (1973 : 224) : *Pertama*, pembangunan terarah pada peningkatan kesejahteraan 40% penduduk yang tergolong miskin; *Kedua*, cara-caranya harus berisikan "*fundamental institusional reform*".

E. Strategi Keadilan Ekonomi

Dilihat dari sisi sosial ekonomi, hasil penelitian Triyono dan Nasikun (1992 : 29), Collier (1978 : 20-35) dan Siahaan (1983 : 50-63) di pedesaan Jawa juga menunjukkan bahwa :

> Meskipun penyebaran teknologi pertanian tidak hanya dimanfaatkan oleh petani berlahan luas, tetapi distribusi pemilikan dan penguasaan sawah tetap menunjukkan adanya ketimpangan yang tajam. Ini berarti bahwa penyebaran teknologi yang netral skala tidak begitu saja menghasilkan pemerataan distribusi ekonomi, namun justru terjadi ketimpangan distribusi ekonomi. Akibat selanjutnya, muncul kontradiksi dalam hubungan sosial antara lapisan petani dengan polarisasi sosial yang menggoyahkan ketentraman komunitas pedesaan.

Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa pengaruh kehidupan struktural yang ada terhadap kehidupan ekonomi berproses dalam kaitannya dengan struktur masyarakat, sehingga penyebaran teknologi mendorong kemajuan ekonomi dan menumbuhkan kekuatan ekonomi baru yang mempengaruhi kehidupan struktur masyarakat pedesaan. Namun demikian masih menimbulkan akses konflik antara lapisan petani sebagai akibat distribusi keadilan yang tidak merata. Sudah saatnya menerapkan prinsip keadilan tidak lagi diukur atas dasar pemberian jumlah yang sama, melainkan atas dasar porsi yang besar diberikan kepada mereka yang paling membutuhkan.

F. Strategi Perluasan Lapangan Kerja

Secara tegas Deklarasi ILO 1976 menganjurkan agar strategi, rencana dan kebijaksanaan pembangunan pedesaan menempatkan perluasan lapangan kerja dan pencakupan kebutuhan dasar sebagai tujuan eksplisit yang diprioritaskan. Ini bermakna bahwa program pembangunan ditujukan kepada kelompok yang sangat membutuhkan. Dengan demikian secara perlahan-lahan yang tertinggal dapat mengejar yang sudah maju, sedangkan yang sudah maju menunggu yang tertinggal, sebagai suatu prinsip kebersamaan dan keadilan.

G. Strategi Kebutuhan Dasar dan Kesetiakawanan Sosial

Kemudian dilihat dari sudut perubahan sosial, model strategi pembangunan pedesaan yang dianggap paling cocok

bagi Indonesia, menurut Garna (1992 : 104) harus memiliki karakteristik yaitu tradisi, akomodasi, dan modernisasi secara setara. Hal itu berarti bahwa strategi pembangunan pedesaan yang diharapkan adalah strategi yang memusatkan perhatian pada kebutuhan dasar manusia.

Jika memang demikian modelnya pembangunan, masih tetap sulit mecapai kesetaraan pada tingkatan modernisasi. Perlu penambahan aspek sosial yaitu penyadaran kepada mereka yang berperilaku tamak dan kikir, untuk sedikit berkorban menyumbangkan hartanya kepada anggota masyarakat lain. Jika tidak demikian sulit tercapai keseimbangan pembangunan. Anggota masyarakat yang telah berhasil akan terus memuaskan kebutuhannya, sedangkan yang belum berhasil akan terbatas pula peluang dan kesempatan usahanya. Disinilah arti penting kemitraan usaha antara kelompok dalam masyarakat. Sedangkan Pemerintah bertugas membangun sistem dalam rangka pengaturan dan menjaga agar sistem tetap berada pada keseimbangan.

H. Strategi Perubahan Struktural dan Budaya

Strategi dasar yang memusatkan perhatian pada kebutuhan dasar manusia memberi tekanan pada aspek kemanusiaan dan moral yang menggunakan pendekatan dari bawah ke atas (*bottom-up approach*). Karena tujuan konsep ini adalah supaya menimbulkan inisiatif lokal, peningkatan paritipasi, dan desentralisasi administrasi, terutama pengalokasian kembali sumber daya yang ada,

maka pelaksanaan konsep ini memerlukan perubahan struktural.

Strategi tersebut penting karena berdasarkan hasil penelitian Rusidi (1989:14) kekuatan-kekuatan motivasi yang tumbuh dalam struktur sosial masyarakat pedesaan masih belum sebanding dengan perubahan-perubahan arah dan tingkat dari proses sistem aksi pembangunan masyarakat pedesaan. Terjadinya ketimpangan sosial ini (Rusidi, 1989: 43) disebabkan adanya ketidaksesuaian antara nilai harapan dari pembangunan itu dengan kesanggupan individu (*depriviasi*).

Perubahan yang diharapkan dalam pembangunan masyarakat pedesaan, sebenarnya tidak saja kepada perubahan struktural malainkan juga perbahan budaya, terutama sikap dan pola pikir masyarakat. Jika hanya perubahan struktural yang menjadi sasaran, Pemerintah akan mudah terpancing untuk terlibat secara total dan ini akan memadamkan aspek inisiatif dan partisipasi lokal. Selain itu penyesuaian perubahan budaya akan menjadi lamban. Inilah arti penting pendekatan struktural dan budaya, supaya dapat selalu seiring dan sejalan dalam rangka modernisasi masyarakat pedesaan.

I. Strategi Meningkatkan Partisipasi Masyarakat

Dalam mengatasi masalah sikap dan kehidupan masyarakat pedesaan dalam pembangunan, Inayatullah (Susanto, 1984:23) mengajukan saran tentang strategi pembangunan pedesaan :

> *Pertama*, mempertahankan sebanyak mungkin kebiasaan Desa untuk memecahkan masalahnya sesuai dengan kebiasaan sosial budaya setempat; *Kedua*, pendekatan dalam pengambilan keputusan terhadap suatu inovasi melalui keputusan bersama; *Ketiga*, memperhatikan nilai informal-sosial yang mencerminkan dan menjamin stabilitas sosial ekonomi Desa; *Keempat*, mengambil keputusan yang didukung oleh pendapat umum Desa; dan *Kelima*, memperhatikan unsur ringan sama dijinjing dan berat sama dipikul sebagai nilai Desa.

Strategi pembangunan yang berorientasi kepada partisipasi masyarakat, berarti pembangunan yang berorientasi pemerataan. Hal demikian dikarenakan berhasil menaikkan daya beli masyarakat pedesaan. Sutrisno (1995 : 253) menyatakan :

> Strategi pembangunan pedesaan yang bermuara pada partisipasi menuntut pemahaman baru terhadap makna pembangunan itu sendiri. Pembangunan harus diartikan sebagai perubahan sosial yang utuh, bukan perubahan sosial yang parsial. Ini berarti bahwa rakyat maupun aparat Pemerintah Daerah dituntut secara bersama-sama untuk menciptakan sikap mental baru (reformis) dalam merencanakan maupun melaksanakan pembangunan.

Dengan demikian, inti dari strategi pembangunan pedesaan yang terpenting adalah paritipasi yang meliputi segenap kehidupan masyarakat dalam segala bentuk melalui komunikasi sosial, termasuk kreativitas sosial dan imajinasi bersama. Wujud konkritnya adalah masyarakat menguasai dan mengawasi sumber daya dan tujuan produksi yang didasarkan pada kebutuhan dan keinginan bersama.

J. Strategi Penggabungan Pembangunan yang Mandiri dan Berdikari

Berkaitan dengan kebijakan pembangunan pedesaan yang mandiri, Korten (Westra, dkk.,1987 : 12) menyatakan pembangunan pedesaan harus menekankan kepada:

> *Pertama*, prakarsa dan proses pengambilan keputusan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat, tahap demi tahap harus diletakkan pada masyarakat sendiri; *Kedua*, fokus utamanya adalah meningkatkan kemampuan masyarakat untuk mengelola dan memobilisasi sumber-sumber yang terdapat di komunitas untuk memenuhi kebutuhan mereka; *Ketiga*, pendekatan ini mentoleransi variasi lokal, dan karenanya memiliki sifat amat fleksibel menyesuaikan dengan kondisi lokal; *Kempat*, dalam melaksanakan pembangunan, pendekatan ini menekankan pada proses *social learning*, yang padanya terdapat interaksi kolaboratif antara birokrasi dan komunitas, mulai dari proses perencanaan sampai evaluasi proyek dengan mendasarkan diri pada sikap saling belajar; *Kelima*, proses pembentukan jaringan (*networking*) antara birokrat dan lembaga swadaya masyarakat, satuan-satuan organisasi tradisional yang mandiri, merupakan bagian integral dari pendekatan ini. Melalui proses *networking* ini diharapkan terjadi simbiose antara struktur-struktur pembangunan di tingkat lokal.

Suatu referensi penting yang timbul adalah dalam rangka pemikiran dan usaha untuk berdikari (*Self Reliance*), yang dapat kita artikan sebagai usaha untuk meningkatkan peranan dan dominasi pribumi di negerinya sendiri, yang juga merupakan konsep lama (Ghandi dan Bung Karo), tetapi secara lebih menarik diungkapkan secara hipotesis oleh Galtung (Tjokroamidjojo, 1995 : 57) sebagai strategi

pembangunan yang cukup komprehensif dan fundamental dengan *Self Reliance* :

> *Pertama*, prioritas akan bergeser kepada produksi untuk kebutuhan pokok bagi mereka yang paling membutuhkan. *Kedua*, partisipasi rakyat secara massal diusahakan lebih terjamin. *Ketiga*, sumber-sumber dan faktor lokal lebih banyak dimanfaatkan. *Keempat*, kreativitas masyarakat diransang. *Kelima*, kecocokan dengan kondisi setempat akan lebih terjaga. *Keenam*, akan lebih memberi aneka ragam pembangunan. *Ketujuh*, akan mengurangi keterasingan manusia dalam proses pembangunan. *Kedelapan*, keseimbangan ekologis akan lebih terjaga. *Kesembilan*, faktor ekstern yang masuk akan lebih mudah dijadikan urusan intern atau dipindahkan ke tangga yang lebih setaraf. *Kesepuluh*, solidaritas dengan sesama akan memperoleh landasan yang kokoh. *Kesebelas*, kemampuan untuk menangkal kecurangan yang disebabkan oleh ketergantungan perdagangan akan bertambah. *Keduabelas*, ketahanan militer dan ketahaan nasional akan meningkat. *Ketigabelas*, sebagai landasan, maka pendekatan paradigma ketergantungan akan memperoleh tempat berpijak yang lebih seimbang.

Penggabungan penerapan konsep pembangunan masyarakat yang mandiri dan berdikari merupakan suatu kekuatan yang harus dijadikan pedoman dalam pelaksanaan pembangunan perdesaaan dewasa ini. Konsep pembangunan ini tidak saja membuat masyarakat menjadi berdaya, melainkan juga menyadarkan kepada Pemerintah bahwa mereka bukanlah segala-galanya dapat menyelesaikan segala persoalan dalam pembangunan. Pemerintah dengan masyarakat harus saling memberi dan menerima, saling belajar dan selalu berkomunikasi dengan

baik. Kebersamaan haruslah menjadi pegangan utama dalam segala aktivitas pembangunan. Dengan demikian orientasi model pembangunan pedesaan ke depan harus meninggalkan cara-cara kerja lama sebagai warisan sejarah yang tidak inovatif.

K. Strategi Membangun Visi Bersama

Berkaitan dengan perencanaan pembangunan pedesaan, hasil penelitian Karnesih di Kabupaten Majalengka Jawa Barat (1997) menyimpulkan :

> *Pertama,* peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan pemerintah khususnya yang berkaitan dengan masalah pedesaan kurang atau tidak memperhatikan mutu dari sumber daya manusia yang relevan sebagai aparatur pelaksana, sehingga tujuan peraturan perundang-undangan tersebut tidak dapat dicapai secara optimal; *Kedua*, INMENDAGRI No. 4 Tahun 1981 mengenai petunjuk teknis mekanisme perencanaan dan pengendalian pembangunan secara konsepsi dapat terus digunakan, namun perlu direvisi; dan *Ketiga*, LKMD yang tugas pokoknya merencanakan pembangunan, menggerakkan dan meningkatkan prakarsa dan partisipasi masyarakat untuk melaksanakan pembangunan belum dapat berfungsi seperti yang diharapkan.

Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa perlu merubah organisasi pemerintah dalam pembangunan yang digerakkan aturan kepada membangun visi bersama. Aturan-aturan formal seharusnya merupakan podaman umum dan jangan dijadikan pedoman teknis (JUKLAK atau JUKNIS). Ketika masuk kepada persoalan pelaksanaan

dan teknis seharusnya faktor-faktor situasi dan kondisi harus menjadi pertimbangan yang utama. Namun inilah dampak dari budaya organisasi pemerintah yang sudah terbiasa dengan petunjuk atasan yang dianggapnya sudah baku dan sangat mengabaikan faktor lingkungan situasional. Hal yang terpenting dimasa akan datang adalah diperlukan perubahan yang sangat mendasar pada perilaku keorganisasian birokrasi pemerintah.

L. Strategi Peningkatan dan Pemerataan Pendapatan

Hasil penelitian Rusli dkk., di tujuh Kabupaten dan Kota di Provinasi Riau (1996) berkaitan dengan penanggulangan kemiskinan di pedesaan menyimpulkan bahwa pembangunan pedesaan perlu dilihat dalam tiga dimensi :

> *Pertama*, peningkatan pertumbuhan ekonomi melalui peningkatan pemanfaatan sumber daya, terutama yang dikuasai oleh kelompok miskin; *Kedua*, pengembangan aksesibilitas kelompok miskin terhadap tanah, modal, infrastruktur, dan input-input produktif lainnya; dan *Ketiga*, pengembangan struktur sosial kelembagaan dalam meningkatkan kemampuan masyarakat, khususnya kelompok miskin, dalam mengatasi masalah secara mandiri. Ketiga dimensi tersebut harus ditujukan untuk meningkatkan kesempatan kerja dan pendapatan melalui peningkatan kegiatan produktif.

Hasil penelitian tersebut menjelaskan pentingnya peningkatan dan pemerataan pendapatan terutama ditujukan kepada kelompok miskin. Usaha yang sungguh-

sungguh terutama ditujukan kepada penggalian sumber setempat, peningkatan sumber daya manusia, dukungan modal, masukan teknologi dan penyuluhan terpadu terutama kepada masing-masing kelompok usaha. Diperlukan pula kerjasama dan dukungan semua pihak dalam rangka pengarahan dan dukungan fasilitas sumber-sumber daya pembangunan.

M. Strategi Menanamkan Nilai dan Norma Pembangunan

Hasil penelitian Saptawan di tiga Kabupaten di Jawa Barat (1999) berkaitan dengan strategi pelembagaan dalam pembangunan pedesaan menyimpulkan :

> Strategi pembangunan pedesaan memerlukan keseimbangan antara pembangunan fisik dan pembangunan mental yang melekat secara terpadu dalam program pembangunan yang ditetapkan pemerintah. Wujud pembangunannya adalah program dan kegiatan yang bernuansa aspirasi dan atau proaktif terhadap pengembangan kreasi masyarakat setempat, sehingga menumbuhkan norma pembangunan yang menjadi kebutuhan dan dambaan masyarakat sebagai perangsang (*motivator*) dan penggerak (*dinamisator*) untuk maju meningkatkan kesejahteraannya.

Hasil penelitian tersebut menjelaskan pentingnya menanamkan nilai dan norma pembangunan, karena dianggap dapat memberikan kekuatan kepada aspek pembangunan fisik. Namun demikian perlu usaha yang meyakinkan masyarakat bahwa nilai yang dibangun itu

bermakna praktis bagi kehidupannya, dan bukan hanya sekedar jargon dan simbol-simbol serimonial sebagai tipuan.

N. Strategi Pemodelan Dalam Pembangunan

Hasil penelitian Tjenreng di pedesaan wilayah pembangunan bagian timur Sulawesi Selatan (1993) berkaitan dengan pembangunan pedesaan hubungannya dengan partisipasi masyarakat, desentralisasi pembangunan dan Otonomi Desa dalam kerangka strategi pembangunan nasional menyimpulkan :

> *Pertama*, kebijakan pembangunan Desa merupakan pelaksanaan kebijakan dari tingkat atas dan bersifat seragam (sama untuk semua Desa), baik dalam perlakuan, pengaturan, maupun dalam jumlah dana yang diberikan. Dengan demikian keanekaragaman dan spesialisasi Desa secara geografi, demografi maupun potensi Desa belum merupakan acuan dalam penetapan kebijakan pembangunan di Desa; *kedua*, secara empirik ada tiga model pembangunan Desa yaitu : pembangunan Desa berbantuan, pembangunan Desa sektoral, dan pembangunan Desa berswadaya; dan *ketiga*, Wewenang penyelenggaraan urusan-urusan rumah tangga Desa sendiri sangat terbatas sehingga mempengaruhi peranan APPKD terhadap kemampuan pembangunan Desa yang berswadaya.

O. Strategi Pembangunan Kontekstual

Atas dasar penelaahan dari berbagai teori dan hasil penelitian Sufian (disertasi, 2002) ternyata strategi pembangunan pedesaan membutuhkan suatu pendekatan

yang kontekstual berdasarkan karakteristik yang dimiliki Desa, dan bukan penyeragaman. Diperlukan pula aspek kebersamaan, saling belajar dan memberi informasi antara Pemerintah dan masyarakat. Upaya tersebut penting dilaksanakan dalam rangka efektivitas pembangunan masyarakat pedesaan yang mandiri dan berkelanjutan.[]

BAB VI

MODEL PEMBANGUNAN PEDESAAN DI INDONESIA



A. Model Dalam Pembangunan

Dalam kaitan dengan model pembangunan, Deutch (Riggs, 1988 : 5) menyatakan sebenarnya kita tengah menggunakan model, suka atau tidak suka, pada saat kita berfikir secara sistematis tentang berbagai hal secara menyeluruh kita sedang membanguna model. Riggs (1988: 5) menyatakan model yang dimaksudkan adalah setiap struktur simbol-simbol dan aturan-aturan yang berlaku yang dianggap memiliki kesamaan dalam dunia nyata.

Pemerintahan sering digambarkan sebagai model suatu keluarga, penguasa dikaitkan seperti seorang ayah, sedangkan rakyat adalah sebagai anak. Dalam pengrtian tertentu, model dapat merupakan paradigma atau kiasan yang rinci. Kalau suatu model dipilih secara tepat, maka mudah bagi kita untuk memahami fenomena dimana model itu diterapkan, bila dipilih sembarangan maka hasilnya akan menyesatkan. Dengan demikian tingkat kekaburan

atau kejelasan studi pembangunan dalam masyarakat transisi (seperti Indonesia) sebahagian besarnya tergantung pada ketepatan model-model yang kita gunakan.

B. Model Pembanguan Pedesaan Kontekstual

Dari uraian di atas jelas bagi kita bahwa dengan menggunakan model dalam pembangunan pedesaan diharapkan dapat memudahkan bagi setiap orang untuk memahami fenomena dimana model itu diterapkan. Garna (1992) menyatakan dengan model dapat menjelaskan realitas pembangunan yang sesuai atau menurut konteksnya (kontekstual).

Pembangunan pedesaan secara nasional tidak mungkin dapat disamaratakan, mengingat pedesaan di Indonesia mempunyai ciri-ciri : umumnya kepadatan penduduk tidak terlalu tinggi, tingkat pendidikan rendah, keadaan alam dan geografis berbeda, kegiatan usaha utama adalah pertanian (termasuk kehutanan, peternakan, perikanan), tingkat pendapatan masyarakat relatif rendah, masyarakat relatif homogen dalam hal mata pencaharian, agama dan adat istiadat.

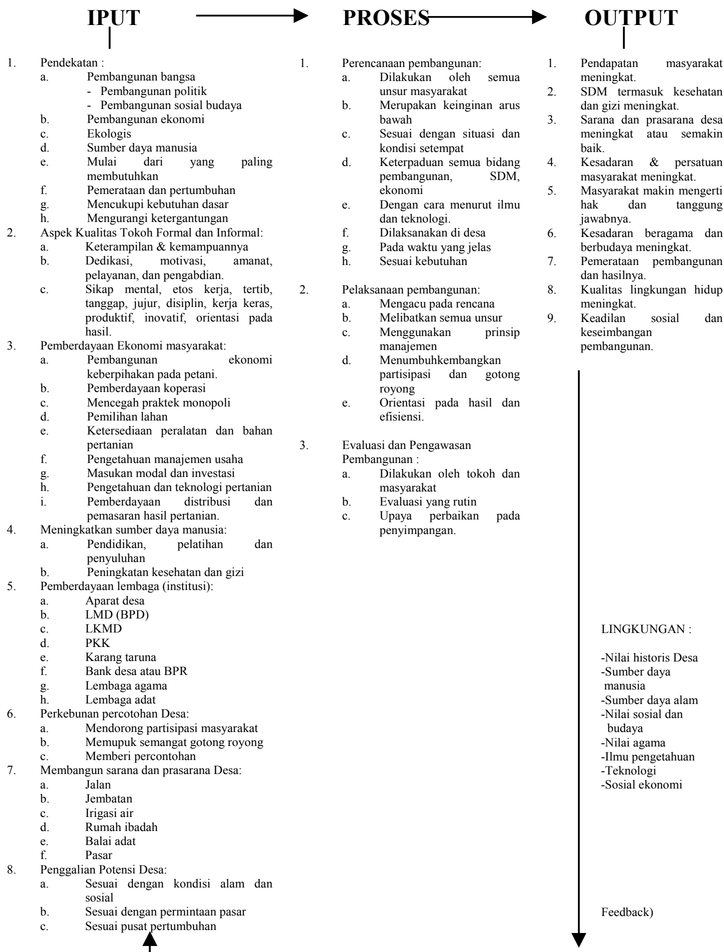
Dengan demikian, pembangunan pedesaan, menurut Findley (Saefullah, 1995 : 13) harus dilakukan dengan model pendekatan kontekstual yang sesuai dengan sifat dan cirinya, dan tidak dapat disamaratakan begitu saja antara model dan pendekatan pembangunan antara Desa yang satu dengan yang lainnya .

Dalam rangka itu pembangunan pedesaan harus meliputi upaya-upaya besar yang satu sama lain saling berkaitan. Dengan melakukan pendekatan sistem (Winardi, 1999:149) semua upaya tersebut dijadikan masukan dalam proses pembangunan pedesaan. Kemudian, proses pembangunan pedesaan tetap pula melaksanakan manajemen pembangunan yang terdiri dari perencanaan, pelaksanaan, pengendalian dan pengawasan pembangunan. Kesemuanya itu merupakan suatu proses dari fungsi manajemen yang sepenuhnya merupakan partisipasi masyarakat setempat tanpa campur tangan berlebihan dari pihak atas.

Sejalan pula dengan upaya pemberdayaan masyarakat maka pelaksanaan pembangunan di pedesaan disesuaikan pula dengan faktor historis desa, sumber daya manusianya, sumber daya alamnya, nilai sosial budaya dan nilai agamanya yang merupakan faktor-faktor lingkungan yang ikut berpengaruh (Friedmann, 1981:42; Bryant dan White, 1982:369; Findley, 1987 : 19; Saefullah, 1995 : 13).

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan di atas suatu model pembangunan pedesaan yang kontekstual dengan pendekatan sistem dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 2.6.
Model Pembangunan Pedesaan yang Kontektual



Sumber: *Modifikasi Model Pembangunan Pedesaan yang Kontektual (Friedmann, 1981:42; Bryant dan White, 1982:369; Findley, 1987 : 19; Tjokroamidjojo dan Mustopadidjaja, 1993 : 15-17; Saefullah, 1995: 13; Winardi, 1999).*

DAFTAR PUSTAKA

Buku :

Adimihardja, Kusnaka. 1983. *Kerangka Studi Antropologi Sosial Dalam Pembangunan.* Bandung : Tarsito.

Adiwikarta, Sudardja. 1991. *Beberapa Issue Sosiologi Tentang Masyarakat yang Sedang Membangun.* Bandung : Program Pascasarjana UNPAD.

Andrew, Mc C. dan Chia Lin Sen. 1982. *Too Rapid Rural Development*. Athens : Ohio University Press.

Anthony, William P. 1991. *Practical Strategic Planning A Guide and Manual for Line Manager.* Tokyo : Toppan Co, Ltd.

Ansoff, I. 1998. Strategic Issue Management. *Journal Strategic Management.* 1 (2). 131-148.

Ansoff, I. Declerk R., dan Hayes R. 1999. From Strategic Planning to Strategic Management. *Journal Strategic Management.* 3 (2), 197-211.

Arief, Sritua dan Adi Sasono. 1981. *Indonesia Ketergantungan dan Keterbelakangan.* Jakarta :Lembaga Studi Pembangunan.

Alvin Y.So. 1990. *Social Change and Development : Modernization, Dependency, and World-System Theories.* London : Sage Publications.

Arifin, Imron (ed.). 1996. *Penelitian Kualitatif Dalam Ilmu-ilmu Sosial dan Keagamaan.* Malang : Kalimasahada Press.

Babbie, Earl R. 1989. *The Practice of Social Research*. Second Edition. California : Wadsworth Publishing Company Inc.

Beals, Ralph L. dan Harry Hoijer. 1961. *To Anthropology*. New York : The Macmillan Company.

Beling dan Totten. 1985. *Modernisasi, Masalah Model Pembangunan*. Terjemahan oleh Mien Joebhar dan Hasan Basari. Jakarta : CV Rajawali.

Bellone, Carl J. 1980. *Organization Theory and The New Public Administration.* Boston: Allyn and Bacon, Inc.

Bloom, C. 2000. Strategic Planning in the Public Sector. *Journal of Planning Literature*. 1 (2), 253-259.

Brannen, Julia. 1997. *Memadu Metode Penelitian, Kualitatif & Kuantitatif*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.

Bromley, Daniel W. 1989. *Economic Interests and Institutions.: The Conceptual Foundations of Public Policy*. New York : Basil Blackwell.

Bryant, Coralie dan Louise G. White. 1989. *Manajemen Pembangunan Untuk Negara Berkembang.* Terjemahan Rusyanto L. Simatupang. Jakarta : LP3ES.

Bryson, J. M. 1991. *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations.* San Francisco :Jossey-Bass Publishers.

Bryson, J. M. 1999. The Policy Process and Organizational Form. *Journal Policy Studies*. 12, 445-463.

Bryson, J. M. dan P. Bromiley. 1999. Critical Factors Affecting the Planning and Implementation of Major Projects. *Journal Strategic Management*, pp, 319-337.

Bryson, J. M., dan Roering, W.D. 2000. Applying Private Sector Strategic Planning to the Public Sector . *Journal of the American Planning Association*. 53, 9-22.

Budiharsono. 1989. *Perencanaan Pembangunan Wilayah: Teori Model Perencanaan dan Penerapannya*. Bogor : IPB.

Budiman, Arief. 1996. *Teori Pembangunan Dunia Ketiga.* Jakarta : Gramedia.

Carrell, Michael R , Elbert Norbert F dan Hotfield Robert D. 1995. *Human Resource Management : Global Strategies For Managing A Diverse Work Force*. New Jersey Englewood Cliffs : Prentice Hall Internasional Inc.

Cernea, Michael M. 1991. *Putting People First Sociological Variables in Rural Development.* Wahington D.C. : Oxford University Press.

Collier, William. 1981. *Agricultural and Rural Development in Indonesia*. Colorado : Westerview Boulder.

Craib, Ian. 1984. *Modern Social Theory.* New York : St. Martin's Press.

Clements, Kevin P. 1997. *Teori Pembangunan Dari Kiri Ke Kanan.* Terjemahan Endi Haryono. Pustaka Pelajar : Yogyakarta.

Daft, Richard L. 1992. *Organization Theory and Design*. Singapore : Info Access Distribution PTE Ltd.

Davis, Keith dan John W. Newstrom. 1989. *Human Behavior at Work*. New York : Mc. Graw-Hill Book Company.

Donnelly, Gibson, dan Ivancevich . 1998. *Fundamental of Management*. New York : Mc. Graw Hill Inc.

Dunn, William N. 1981. *Public Policy Analysis : An Introduction.* New Jersey : Prentice Hall Cliffs.

Eaton, Yoseph W (ed.). 1972. *Guideline to Development Theory Formulations. Institution Building and Development: from Concepts to Application.* London : Sage Publication.

Edwards III, George C. 1980. *Implementing Public Policy*. Washington D.C. : Congressional Quarterly Press.

Effendi, Sofian, Sayfri Sairin dan M. Alwi Dahlan. 1993. *Membangun Martabat Manusia.* Yogyakarta : Gadjah Mada University Press.

Effendi, Sofian, T. Keban Yeremias, Ichlasul Amal, Warsito Utomo, dan Hadriyanus Suharyanto. 1989. Alternatif Kebijaksanaan Perencanaan Administrasi Suatu Analisis Retrospektif dan Prospektif. *Journal Seri Monograf Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UGM*. Yogyakarta.

Esman, Milton J. dan Norman T. Uphoff. 1982. *Local Organizations : Intermediares in Rural Development.* Ithaca: Cornell University Press.

Esman, Milton J. 1972. *Institution Building and Development : from Concepts to Application*. London : Sage Publication.

--------------. 1991. *Management Dimensions of Development : Perspectives and Strategies.* Connecticut : Kumarian Press.

Esmara, Hendra. 1995. *Perencanaan Pembangunan.* Jakarta : PAU-EK-UI.

Etzioni, Amitai. 1964. *Modern Organization*. New York : Prentice Hall Cliffs. French, Wendell dan Bell Cecil H. 1978. *Organization Development*. Second Edition. Englewood Cliffs : Prentice Hall.

Fayol, Henri. 1916. *General and Industrial Management.* Terjemahan ke Dalam Bahasa Inggris Oleh Constance Storrs, 1949. London : Pitman.

Ferdinand, Augusty. 2000. *Structural Equation Modeling Dalam Penelitian Manajemen : Aplikasi Model-model Rumit Dalam Penelitian untuk Tesis S-2 dan Disertasi S-3*. Semarang : Badan Penerbit Universitas Diponegoro.

Flynn, Norman. 2000. Public Sector Management, Prentice Theory and Practice. *Journal of Planning Literature*. 7, pp. 328-343.

Friedmann, J. 1981. *The Active Community in Rural Development: National Policies and Experiences.* Nagoya : Maruzen Asia.

Garna, Judistira K. dan Rustam A. Sani. 1990. *Antropologi Sosialogi di Indonesia dan Malaysia Teori Pengembangan dan Penerapan*. Malaysia: UKM.

Garna, Judistira K. 1992. *Teori-teori Perubahan Sosial.* Bandung: Pascasarjana Universitas Padjadjaran.

---------------. 1996. *Ilmu-ilmu Sosial : Dasar-Konsep-Posisi*. Bandung : Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran.

Gibson, James L., Ivancevich dan John M. 1985. *Organizations: Behavior, Structure and Processes*. New York : Mc. Graw Hill Inc.

Gluck, F.W., S.P. Kaufman, dan A.S. Walleck. 2000. The Four Phases of strategic Management. *Journal of Business Strategy*, pp. 9-21.

Goldthorpe, J.E. 1988. *The Sociology of the Third World : Disparaty and Development.* Second Edition. Cambridge University Press.

Guest, David. 2001. Human Resource Management : The Worker's Verdict. *Journal Human Resource Management*. 9.3 pp 5-12.

Guilford, J. P. 1956. *Fundamental Statistics in Psychology and Education.* New York : Mc. Graw Hill.

Grindle, Marilee S. (ed.). 1980. *Politics and Policy Implementation in the Third Word.* New Jersey : Princeton University Press.

Grusky, David B. (ed.). 1994. *Social Stratification : Class, Race, and Gender In Sociological Perspective*. San Francisco : Westview Press.

Hambrick, D. C. 2000. Environmental Scanning and Organizational Strategy. *Journal Strategic Management*. 3 (2), 159-174.

Hanafiah, T. 1982. *Pendekatan Wilayah Terhadap Masalah Pembangunan Pedesaan.* Bogor : Fakultas Pertanian Institut Pertanian Bogor.

Handscombe, Richard dan Norman Philip. 1989. *Strategic Leadership, The Missing Links.* Singapore : Mc Graw Hill Inc.

Hans Dieter Evers. 1988. *Teori Masyarakat.* Terjemahan Thomas Rieger. Jakarta : Yayasan Obor Indonesia.

Hansen, Gary E. 1981. *Agricultural and Rural Development in Indonesia.* Colorado : Westview.

Harmon, Michael M. dan Richard T. Mayer. 1986. *Organization Theory for Public Administration.* Boston : Little, Browm and Company.

Harrison, P.G. (ed.). 1990. *Agricultural Technology Transfer*. Darwin : Government Printer of The Nortern Territory.

Harvey, Don dan R. Bruce Bowin. 1996. *Human Resource Management, Experiential Approach*. Boston : Prentice Hall.

Hays, William L. 1969. *Qualification in Psychology*. New Delhi: Prentice Hall of India.

Heady, Ferrel. 1991. *Public Administration, A Comparative Perspective,* New York : Marcel Dekker, Inc.

Henry, Nicholas. 1989. *Public Administration And Public Affairs*. Fourth Edition. Georgia : Prentice Hall.

Hersey, Paul and Kenneth H. Blanchard dan Dewey E. Johnson. 1996. *Management of Organizational Behavior : Utilizing Human Resources.* New Jersey : Prentice Hall, Inc.

Hicks, Herbert and G. Ray Gullet. 1987. *Organisasi Teori dan Tingkah Laku*. Terjemahan G. Kartasapoetra. Jakarta : Bina Aksara.

Hirschman, A. 1967. *Development Project Observed.* Washington D.C : Brookings.

Hodgetts, Richard M. 1982. *Management : Theory, Process and Practice*. New York : Dryden Press.

Horton, Paul B. dan Chester L. Hunt. 1996. *Sosiologi Jilid I dan Jilid II*. Terjemahan M. Z. Lawang. Jakarta : Erlangga.

Hunger, J. David dan Thomas L. Weelen. 1996. *Strategic Management*. California : Addison Wesley Publishing Company.

Ife, Jim. 1995. *Community Development : Creating Community Alternatives Visions, Analysis and Practices*. Australia : Longman Inc.

Islamy, M. Irfan. 1986. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara.* Jakarta : Bina Aksara.

Ismail, Maimunah. 1989. *Pengembangan Implikasi ke Atas Pembangunan Masyarakat.* Kuala Lumpur : Dewan Bahasa dan Pustaka Kementerian Pendidikan.

Israil, Arturo. 1987. *International Development, Incetives to Performance.* Baltimore and London : The Johns Hopkins University Press.

Johnson, Doyle Paul. 1981. *Sociological Theory, Classical Founders and Contemporary Perspectives.* Florida : John Wiley & Sons.

Joiner, Brian L. 1994. *Fourth Generation Management : The New Business Conciousness.* New York : McGraw-Hill, Inc.

Joyce, P. 2001. Strategic Management for Public Services. *Journal of Planning Literature*. 9.2 pp 321-329.

Jenkins, Smith dan Hanks C. 1990. *Democratic Politics and Policy Analysis.* California : Brooks & Cole Publishing.

Jones, Charles O. 1991. *Public Policy.* California : Cole Publishing Company.

Kartasasmita, Ginanjar. 1996. *Pembangunan Untuk Rakyat*. Jakarta : CIDES.

Kaho, J.R. 1989. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia.* , Jakarta : Rajawali.

Kast, Fremont E. dan James E. Rosenzweig. 1974. *Organization and Management a Systems Approach*. Tokyo : Mc Graw-Hill Kogakusha, Ltd.

Katz, Saul M. 1972. *The Institution–Building Model : A Systems View. Institution Building and Development: from Concepts to Application.* London : Sage Publication.

Koentjaraningrat. 1992. *Kebudayaan, Mentalitas dan Pembangunan.* Jakarta : P.T. Gramedia.

Koontz, H., Cyril O'Donnell dan Heinz Weihrich. 1984. *Management*. Eighth Edition. New York : Mc Graw Hill, Inc.

Kusnaedi, 1995. *Membangun Desa*. Jakarta : Swadaya.

Laeyendecker, L. 1983. *Tata, Perubahan, dan Ketimpangan Suatu Pengantar Sejarah Sosiologi*. Jakarta : Gramedia.

Lains, Alfian. 1986. Pendapatan Daerah Dalam Ekonomi Orde Baru.: *Jurnal Prisma No. 4*. Jakarta

Landau, Martin. 1972. *Linkage, Coding, and Intermediacy : A Strategy for Institution Building and Development : from Concepts to Application*. London : Sage Publication.

Lele, Uma. 1975. *The Design of Rural Development*. Wasington D.C : Johns Hopkins University Press.

Lenz, R. 1999. Environment, Strategy, Organization Structure and Performance. *Journal Strategic Management*. 1, 209-226.

Luthans, Fred. 1989. *Organizational Behavior*. Tokyo: Mc Graw-Hill Book Co.

Maskun, Sumitro. 1993. *Pembangunan Masyarakat Desa, Kebijaksanaan, dan Manajemen*. Yogyakarta : PT. Media Widya Mandala.

Mas'oed, Mohtar. 1994. *Politik, Birokrasi dan Pembangunan*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.

Mazmanian, Daniel A, dan Paul A Sabatier. 1983. *Implementation and Public Policy*. Glenview, Illinois : Scott, Foreman, and Company.

McClelland, David C. 1967. *The Achieving Society*. New York : A Division of Macmillan Publishing Co., Inc.

McFarland. 1979. *Management : Foundations and Practices*. New York : Publishing Co., Inc.

McGrath, Joseph E. 1988. *The Social Psychology of Time, New Perspective*. California : Sage Publication.

Meltsner, Arnold J. 1976. *Policy Analysts in the Bureucracy.* Los Ageles : University of California Press.

Miller, Delbert C. 1983. *Handbook of Research Design and Social Measurement.* New York : Longman Inc.

Mintzberg, Henry. 1994. *The Rise and Fall of Strategic Planning*. New York : Prentice Hall.

Mintzberg, H., dan Waters, J.A. 2001. Of Strategies, Deliberate and Emergent. *Journal Strategic Management*. 6 (3), 257-272.

Moleong, Lexy J. 1993. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung : PT Remaja Rosdakarya.

Montanari, J.R., dan Bracker, J.S. 1999. The Strategic Management Process. *Journal Strategic Management*. 7 (3), 251-265.

Morris, David. 1979. *Measuring Condition of the World's Poor: The Physical Quality of Life Index.* New York : Pergamon.

Mubyarto, Baswir, Awang dan Santiasih. 1996. *Membahas Pembangunan Desa*. Yogyakarta : Aditya Media.

Mubyarto. 1997. *Ekonomi Rakyat Program IDT dan Demokrasi Ekonomi Indonesia.* Yogyakarta : Aditya Media.

Muhadjir, Noeng. 1996. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Edisi III. Yogyakarta : Rake Sarasin.

Nasution, S. 1996. *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*. Bandung : Tarsito.

Nazir, Mohammad. 1985. *Metode Penelitian*. Jakarta : Ghalia Indonesia.

Nehnevajsa, Jiri. 1972. *Methodological Issues in Institution Building Research. Institution Building and Development:*

From Concepts to Application. Yoseph W Eaton, (ed.). London : Sage Publication.

Ndraha, Taliziduhu. 1988. *Metodologi Pemerintahan Indonesia.* Jakarta : Bina Aksara.

--------------- . 1990. *Pembangunan Masyarakat*. Jakarta : Rineka Cipta.

Nigro, Felix A. dan Nigro Lloyd G. 1984. *Modern Public Administration.* New York : Harper & Row Publishers.

Nutt, P.C., dan Backoff, R. W. 2000. A Stratgegic Management Process for Public and Third-Sector Organization. *Journal of the American Planning Association.* 53, 44-57.

Oakley, Peter dan David Marsden. 1984. *Approaches to Participation in Rural Development.* Geneva : International Labour Office.

Osborne, David dan Ted Gaebler. 1992. *Reinventing Government, How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. New York : A Plume Book.

Osborne, David dan Peter Plastrik . 1996. *Banishing Bureaucracy, the Five Strategis for Reinventing Government.* New York : Addison-Wesley Publishing Ciompany.

Pamungkas, Sri Bintang. 1996. *Pokok-pokok Pikiran Tentang Demokrasi Ekonomi dan Pembangunan.* Jakarta : Yasan Daulat Rakyat.

Parsons, Talcott, Edward A. Shills. 1962. *Toward a General Theory of Action.* Massachusetts : Harvard University Press.

Parsons, Talcott. 1964. *The Social System*. Toronto : Collier-Macmillan.

Parsons, Talcott, Edward Shils, Kaspar D Naegele, dan Jesse R. Pitts. 1965. *Teories of Society, Foundations of Modern Sociological* Theory. New York : The Free Press.

Pearce II, John A dan Richard B Robinson Jr. 1988. *Strategic Management : Strategy Formulation and Implementation.* Third Edition. Illinois : Homewood 60430.

Pflaum, A., dan Delmont, T. 2001. External Scanning , A Tool for Planners. *Journal of the American Planning Association.* 53 (1), 56-67.

Prasadja, Buddy. 1986. *Pembangunan Desa dan Masalah Kepemimpinannya.* Jakarta : C.V. Rajawali dan Yayasan Ilmu-ilmu Sosial.

Porter, Michael. 1999. Toward a Dynamic Theory of Strategy. *Journal Strategic Management*, p. 95.

Rais, Muhammad A. 1995. *Kemiskinan dan Kesenjangan di Indonesia.* Yogyakarta : Aditya Media.

Redford, Emmette S. 1975. *Ideal and Practice in Public Administration.* Alabama : University Alabama Press.

Rusidi. 1993. *Metode dan Teknik Penelitian Ilmu-ilmu Sosial.* Bandung : Program Pascasarjana UNPAD.

Riggs, Fred W. 1986. *Administrasi Pembangunan.* Terjemahan Lukman Hakim. Jakarta : CV Rajawali.

Ritzer, George. 1980. *Sociology : A Multiple Paradigm Science.* Boston : Allyn and Bacon Inc.

--------------- . 1992. *Sociological Theory*. Edisi Ketiga. Singapore: Mc Graw.

Robbins, Stephen P. 1995. *Fundamentals of Management: Essential Concepts and Applications.* United States of America : Prentice Hall, Inc.

Roberts, Margaret. 1974. *An Introduction to Town Planning Techniques*. London : Hutchinson of London.

Rogers, Everet M. 1969. *Modernization Among Peasant : The Impact of Communication.* New York : Halt Rieviehart & Winston.

Rogers, Everet M. dan F. Floyd Shoemaker. 1971. *Communication of Innovation.* New York : The Free Press.

Rondinelli, Dennis A. Rogers, Everet M.1990. *Proyek Pembangunan Sebagai Manajemen Terpadu.* Terjemahan Sehat Simamora. Jakarta : Bina Aksara.

Rosenbloom, David H. 1989. *Public Administration-Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector.* Second Edition. Singapore : Mc Graw Hill International Editions.

Rostow, W W. 1960. *The Stages of Economic Growth*. Cambridge University.

Rusli, Sumardjo dan Yusman Syankat 1996. *Pembangunan dan Fenomena Kemiskinan Kasus Profil Propinsi Riau.* Jakarta : Grasindo.

Saefullah, Asep Djadja. 1993. Pendekatan Kuantitatif dan Kualitatif Dalam Penelitian Lapangan : Khususnya Dalam Studi Kependudukan. *Jurnal Media Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Padjadjaran*. Bandung: UNPAD.

--------------. 1995. *Mobilitas Penduduk Desa-Kota : Jembatan Modernisasi Pedesaan*. Pidato Pengukuhan Jabatan Guru

Besar, Bandung : Universitas Padjadjaran.

Salim, Emil. 1976. *Perencanaan Pembangunan dan Pemerataan Pendapatan*. Jakarta : Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.

Salusu, J. 1996. *Pengambilan Keputusan Stratejik , Untuk organisasi Publik dan Organisasi Nonprofit*. Jakarta : Grasindo.

Santoso, Priyo Budi. 1993. *Birokrasi Pemerintahan Orde Baru, Perspektif Kultural dan Struktural*. Jakarta : PT Raja Grafindo Persada.

Senge, Peter M. 1990. *The Fifth Discipline the Art and Practice of Learning Organization.* New York : Currency Double Day.

Schoderbek, Schoderbek dan Kefalas. 1985. *Management Systems : Conceptual Considerations.* Amerika : Printed in the United States of America.

Schumacker, Rendall E dan Richard G Lomax. 1996. *A Beginner's Guide to Structural Equation Modeling*. Mahwah, New Jersey : LEA.

Shafritz, Jay M. dan Albert C. Hyde. 1987. *Classics of Public Administration.* California : Pacific Grove.

Shrode, A William dan Voich Jr. 1974. *Organization and Management Basic System Concept.* Homewood, Illinois : Richard D Irwin Inc.

Siagian, S.P. 1989. *Pokok-pokok Pembangunan Masyarakat Desa.* Yogyakarta : Citra Bakti Aditya Media.

Siegel, Siedney dan N. J. Castellan, 1988. *Non Parametric Statistics for the Behavioral Sciense*. New York : Mc Graw-Hill Book Comapany.

Siffin, William J. 1972. *The Institution Building Perspective: Properties, Problems, and Promise. Institution Building: A Model for Applied Social*. Cambridge : Schenkman Publishing Company.

Singarimbun, Masri dan Sofian Effendi, 1991. *Metode Penelitian Survai*. Jakarta : LP3ES.

Sitepu, Nirwana. 1994. *Analisis Jalur (Path Analysis)*. Bandung : Unit Pelayanan Statistika FMIPA Universitas Padjadjaran.

Steiner, G. A. 1979. *Strategic Planning : What Every Manager Must Know.* New York : Free Press.

Steers, Richard M. 1985. *Efektivitas Organisasi*. Terjemahan Magdalena Jamin. Jakarta : Erlangga.

Stillman II, Richard J. 1992. *Public Administration.* Boston : Houghton Mifflin Company.

Stoner, A.F. 1988. *Management*. Jakarta : Inter Media.

Soetrisno, Loekman. 1995. *Menuju Masyarakat partisipatif*. Yogyakarta : Kanisius.

Soedjatmoko. 1983. *Dimensi Manusia Dalam Pembangunan*. Jakarta : LP3ES.

Sufian. 1995. *Administrasi, Organisasi dan Manajemen*. Pekanbaru : Universitas Islam Riau Press.

--------------- . 1997. *Manajemen Pembangunan Pedesaan.* Pekanbaru : Universitas Islam Riau Press.

--------------- . 1997. *Manajemen Sumber Daya Manusia.* Pekanbaru : Universitas Islam Riau Press.

Sugiyono. 1992. *Metode Penelitian Administrasi.* Bandung : Alfabeta.

Sukirno, Sardono. 1979. *Ekonomi Pembangunan*. Jakarta : Yayasan Obor.

Sutermeister, Robert A. 1976. *People and Productivity*. Third Edition. Toronto : Mc Graw Hill.

Sutherland, John W. 1978. *Management Handbook For Public Administration.* New York: Van Nortrand Reinhold Company.

Suwarsono. 1994. *Manajemen Strategik dan Kasus*. Yogyakarta: Unit Penerbit dan Percetakan Akademik Manajemen Perusahaan YKPN.

Syafruddin, Ateng. 1985. *Pengaturan Koordinasi Pemerintah di Daerah.* Bandung : Tarsito.

--------------- . 1985. *Pasang Surut Otonomi Daerah.* Bandung : Bina Cipta.

---------------. 1990. Sekali Lagi, Titik Berat Otonomi (Akan) Diletakkan pada Daerah Tingkat II. Bandung : *Journal Projustitia No. 3 Tahun VIII, Juli 1990*.

---------------. 1991. *Titik Berat Otonomi Daerah pada Daerah Tingkat II dan Perkembangannya.* Bandung : Madar Maju.

Szentes, Tamas. 1976. *The Political Economy of Under-Development.* Budapest : Mc Graw Hill.

Taylor, Frederick W. 1911. *The Principles of Scientific Management*. New York : Harper.

Terry, G.R. 1975. *Principles of Management*. Georgetown, Ontario : Irwin-Dorsey Limited.

Thirlwall A P. 1978. *Growth and Development.* London : The Macmillan Press Ltd.

Thoha, Miftah. 1987. *Perspektif Perilaku Birokrasi.* Jakarta : CV Rajawali.

--------------. 1992. *Perilaku Organisasi, Konsep Dasar dan Aplikasinya.* Jakarta : Rajawali.

Thomson, J. 1967. *Organizations in Action*. New York : Mc Graw Hill Inc.

Tjokroamidjojo, Bintoro dan Mustopadidjaja, AR.. 1988. *Kebijaksanaan dan Administrasi Pembangunan.* Jakarta : LP3ES.

Tjokroamidjojo, Bintoro. 1981. *Perecanaan Pembangunan.* Jakarta : Gunung Agung.

---------------.1993. *Kebijaksanaan dan Administrasi Pembangunan: Perkembangan Teori dan Penerapan.* Jakarta : LP3ES.

Tjokrowinoto, Moeljarto. 1996. *Pembangunan Dilema dan Tantangan.* Yokyakarta : Pustaka Pelajar.

Todaro, Michael P. 1995. *Ekonomi Untuk Negara Berkembang.* Terjemahan Agustinus Subekti. Jakarta : Bumi Aksara.

Uphoff, Norman. 1986. *Local Institutional Development : An Analytical Sourcebook With Cases.* Connecticut : Kumarian Press.

Usman, Sunyoto. 1998. *Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat.* Yogyakarta : Pustaka Pelajar.

Weber, Max. 1968. *On Charisma and Institution Building*. Chicago : The University of Chicago Press.

Westra, Pariata, Sediyono, Suharyanto, dan Subando Agus Margono. 1987. *Beberapa Pemikiran Kebijakan Pembangunan Desa yang Mandiri*. Yogyakarta : Pascasarjana UGM.

Weiner, Myron (ed.), 1984. *Modernisasi Dinamika Pertumbuhan.* Yogyakarta : Gajah Mada University Press.

Wibawa, Samodra (ed.). 1991. *Pembangunan Berkelanjutan, Konsep dan Kasus.* Yogyakarta : PT Tiara Wacana.

Winardi. 1979. *Pemimpin dan Kepemimpinan Dalam Management*. Bandung : Alumni.

---------------. 1986. *Metodologi Research.* Bandung : Alumni.

---------------. 1990. *Manajemen.* Bandung : Mandar Maju.

---------------. 1992. *Manajemen Perilaku Organisasi.* Jakarta : PT Citra Aditya Bakti.

---------------. 1999. *Teori Sistem dan Analisis Sistem*. Bandung : Mandar Maju.

Winardi dan Karhi Nisjar. 1997. *Manajemen Strategik.* Bandung: Mandar Maju.

Yovita, Hetty Indriani. 1993. *Pemilihan Tanaman dan Lahan Sesuai Kondisi Lingkungan dan Pasar*. Jakarta : Swadaya.

Sumber Bacaan Lain :

Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Tingkat I Propinsi Riau. 1998. *Propinsi Riau Dalam Membangun*. Pekanbaru: Pusat Informasi dan Publikasi Kantor BAPPEDA Riau.

Direktorat Jenderal Pembangunan Masyarakat Desa Departemen Dalam Negeri. 1994. *Panduan Operasional Pembangunan Desa*. Jakarta : Dirjen. PMD Depdagri.

Hardi, Usman. 1990. *Perilaku Ekonomi Rumah Tangga Usaha Tani Sebagai Unit Produksi dan Konsumsi Terpadu Dengan Aplikasi pada Petani Padi Semi–Komersial*. Bandung : Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran. Desertasi. Tidak Dipublikasikan.

Intruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 1981. *Tentang Mekanisme Pengendalian dan Pelaksanaan Program Masuk desa.* Jakarta : Departemen Dalam negeri.

Kantor Pembangunan Masyarakat Desa Propinsi Riau. 1998. *Buku Saku Pembangunan Masyarakat Desa.* Pekanbaru : Kantor PMD Riau.

Kantor Pembangunan Masyarakat Desa Propinsi Riau. 1999. *Laporan Hasil Evaluasi Type dan Klasifikasi Tingkat Perkembangan Desa yang Telah Disempurnakan , Tahun 1998-1999.* Pekanbaru : Kantor PMD Riau.

Kantor Statistik, Biro Pusat Statistik Propinsi Riau. 1999. *Riau Dalam Angka, Kumpulan Dalam Beberapa Tahun Penerbitan.* Pekanbaru : Kantor Statistik BPS Propinsi Riau.

Karnesih, Erlis Amran. 1997. *Peranan Kepala Desa Dalam Mekanisme Perencanaan dan Pengendalian Program Pembangunan Tingkat Desa Sebagai Implementasi Strategi Pembangunan Nasional*. Bandung : Pascasarjana UNPAD. Desertasi, Tidak Dipublikasikan.

Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan. 2000. *Modul Sosialisasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP)*. Jakarta : LAN. R.I.

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. 1999. *TAP MPR No. IV/MPR/1999: Garis-garis Besar Haluan Negara 1999 – 2000*. Jakarta : Sinar Grafika.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 1982. *Tentang Pedoman Penyusunan Perencanaan dan Pengendalian Pembangunan di Daerah Jakarta : Departemen Dalam Negeri..*

Rusidi, 1989. *Dinamika Kelompok Tani Dalam Struktur Kekuasaan Masyarakat Desa Serta Pengaruhnya Terhadap Perilaku Berusahatani Petani Berlahan Sempit dan Kekuatan Ikatan Patron Klien*. Suatu Survei di Jawa Barat. Bandung: Program Pascasarjana UNPAD. Desertasi. Tidak Dipublikasikan.

Saefullah, Asep Djadja. 1992. *The Impact of Population Mobility on Two Village Communities of West Java, Indonesia*, Ph.D. Thesis, The Flinders University of South Australia. Desertasi. Tidak Dipublikasikan.

Saftawan, A. 2000. *Strategi Pelembagaan Dalam Pembangunan Pedesaan. Studi Model Perilaku Keorganisasian Petugas Lapangan Pembangunan yang Efektif Dalam Rangka Pembangunan Pedesaan di Propinsi Jawa Barat*. Bandung: Program Pascasarjana UNPAD. Desertasi. Tidak Dipublikasikan.

Sufian. 1994. *Perencanaan Berdasarkan Situasi dan Kondisi Merupakan Salah satu Determinan Pokok Dalam Penentuan Target Pungutan dan Pendapatan Retribusi Dinas Pendapatan Daerah Tingkat II Kodya Pekanbaru*. Bandung : Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran. Tesis. Tidak Dipublikasikan.

Suhendra, K. 1998. *Peranan Teknobirokrasi Dalam Pemberdayaan Masyarakat*. Bandung : Program Pascasarjana UNPAD. Desertasi. Tidak Dipublikasikan.

Suryawikarta, B., 1997. *Tinjauan mengenai Kinerja Kelembagaan Pemerintah Daerah.* Presentasi pada Seminar Pemberdayaan Aparatur Pemerintah Daerah Dalam Rangka Pemantapan Pelaksanaan Otonomi Daerah. Bandung : UNPAS.

Tarmizi. 1996. *Kebijaksanaan Pembangunan Pedesaan Dalam Konteks Pembangunan Daerah di Riau*. Padang: Pascasarjana Universitas Andalas. Tesis. Tidak Dipublikasikan.

Tjenreng, Baharuddin. 1993. *Pembangunan Desa Hubungannya Dengan Partisipasi Masyarakat, Desentralisasi Pembangunan dan Otonomi Desa Dalam Kerangka Strategi Pembangunan Nasional*. Bandung : Pascasarjan Universitas Padjadjaran. Desertasi. Tidak Dipublikasikan.

United Nations Centre for Regional Development. 1976. *Methods of Planning for Comprehensive Regional Development: Consolidation of UNCRD'S Experience*. Nagoya.

United Nations Economic Commision for Asia. 1970. *The Far East Sectoral Output and Employment Projections for The Second Development Decade.* Bangkok.

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999. *Tentang Pemerintah Daerah*. Jakarta: Restu Agung.

Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999. *Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah*. Jakarta: Restu Agung.

Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999. *Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN*. Jakarta : Restu Agung.


SEKOLAH TINGGI ILMU KESEHATAN
HUSADA GEMILANG


PONPES MODERN SYECH WALID THAIB SALEH INDRAGIRI



LEMBAGA PENDIDIKAN TINGGI

Nahdlatul Ulama


UNIVERSITAS ISLAM INDRAGIRI
جامعة إيندراكيري الإسلامية
UNISI
ILMU KARYA ABDI



Dr. H. Indra Muchlis Adnan, S.H., M.H., M.M., Ph.D. Lahir di Teluk Pinang, Gaung Anak Serka, Indragiri Hilir, Provinsi Riau pada 29 Desember 1966. Meraih gelar Sarjana Hukum (S-1) dan Magister Hukum (S-2) di Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, memperoleh gelar Magister Manajemen (S-2) dari Sekolah Tinggi Manajemen "IMMI" Jakarta, sedangkan gelar Doktor (S-3) diperoleh dari Universitas Utara Malaysia, Kedah Kuala Lumpur.

Penulis merupakan Dosen di Fakultas Hukum Universitas Islam Indragiri (UNISI) Tembilahan. Di samping itu, Penulis juga mengajar di beberapa Universitas di Jakarta dan Riau, serta menjadi Pembicara di berbagai Seminar dan Pelatihan yang diadakan oleh para pengusaha, akademisi, birokrat, pemuda, mahasiswa dan para santri.

Beberapa aktivitas organisasi yang telah digeluti, antara lain: Sekretaris dan Ketua DPD KNPI RIAU, Pengurus DPP KNPI, Pengurus DPP AMPI dan Ketua Umum AMPI RIAU, Pengurus DPD Partai Golkar Riau, Ketua Umum DPD Partai Golkar RIAU, Ketua Umum Masyarakat Perhutanan Indonesia Reformasi Riau, Ketua Umum BPD GAPENSI Riau, Ketua Umum Lembaga Pengembangan Jasa Konstruksi Riau, Ketua KADINDA Riau, Ketua Umum Asosiasi Pertekstilan Indonesia (API) Riau dan Ketua APKASI/BKKKS, serta Pengda PSSI RIAU.

Dalam bidang Politik, penulis pernah menjadi Anggota DPRD Riau periode 1999-2003 dan saat ini diberi kepercayaan masyarakat Indragiri Hilir untuk memegang tampuk pimpinan tertinggi sebagai Bupati Kabupaten Indragiri Hilir selama dua (2) periode berturut-turut hingga 2013.



Prof. Dr. Sufian Hamim, S.H., M.Si. Lahir di Pulau Cawan, Mandah, Indragiri Hilir, Provinsi Riau pada 12 Februari 1967. Gelar Sarjana Hukum Ketatanegaraan (S-1) Tahun 1985-1989 diraihnya di Universitas Islam Riau Pekanbaru, Magister Administrasi Publik (S-2) Tahun 1992-1994 dan Doktor Ilmu Administrasi (S-3) Tahun 1997-2001 dari Universitas Padjadjaran Bandung. Hingga saat ini bekerja sebagai Dosen tetap dan Guru Besar FISIP Universitas Islam Riau, Dosen Luar Biasa Fakultas Hukum Universitas Islam Riau, Dosen Pascasarjana Universitas Islam Riau, Dosen Pascasarjana UNRI, dan Dosen Pascasarjana Universitas Surapati Jakarta. Jabatan yang di emban saat ini sebagai Ketua Program Studi Administrasi Publik FISIP UIR dan Direktur Pascasarjana Kerjasama UIR-UNPAD.

Selain mengajar, Penulis juga aktif melakukan penelitian dan pengabdian kepada masyarakat. Penulis merupakan ketua dan peneliti pada Pusat Penelitian Otonomi Daerah dan Pemberdayaan Masyarakat (P2OD & PM) Universitas Islam Riau, Anggota Tim Pertimbangan dan Kajian Kebijakan Gubernur Riau (TPK2 GUBRI) Tahun 2003-2008, Staf Ahli Konsultan The Institute for Decentralization and Development Studies (InDDeS), Staf Ahli Peneliti pada Indonesian Society for Democracy and Peace (ISDP), anggota Advocat dan Konsultan Hukum (AAI). Penulis aktif menulis di berbagai media cetak dan elektronik.



Jl. Dongkelan No. 357 Krapyak Kulon,
Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY)
Phone. 0821 34 797 663
email: one_trussmedia@yahoo.com

